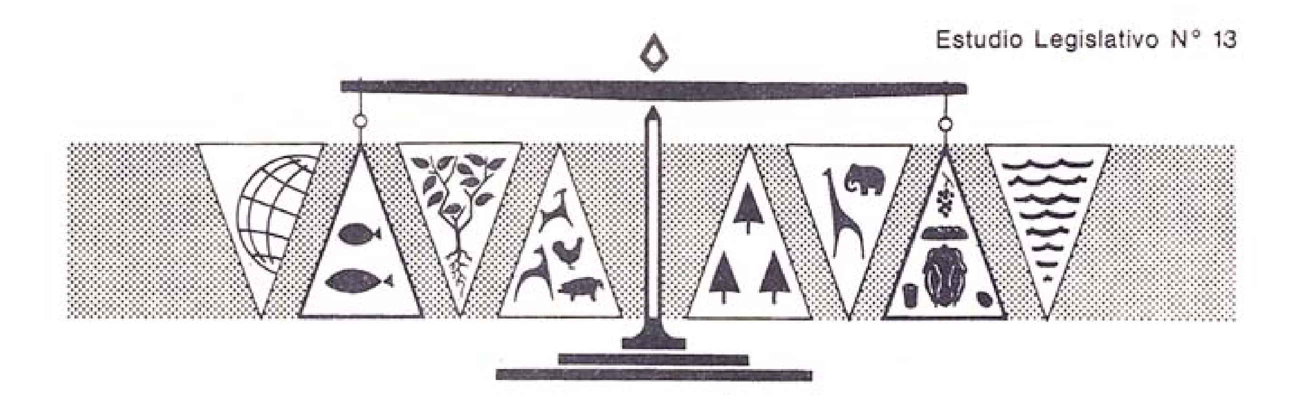
Estudio Legislativo N° 13



DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO AGRICOLA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

Estudio Legislativo N° 13

Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola
Estado Actual y Perspectivas
en
América Latina

(Informe Final del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario)

ORGANIZACION DE US NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA AUMENTACION

ROMA, 1976

First printing 1976

Second printing 1978

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-00

ISBN 92-5-300137-2

PREPACIO

Existe hoy en día una creciente conciencia de que el Derecho puede y debe jugar un papel importante en el desarrollo. Para el caso del desarrollo agrícola, es el Derecho Agrario que debe servir como un instrumento poderoso del mismo.

Dicha conciencia había sido muy fuerte desde hace tiempo en muchos centros de investigación y enseñanza, sobre todo universitarios, así como en diversas organizaciones internacionales no gubernamentales. Pero en los últimos tiempos ha sido adquirida por numerosos gobiernos y algunos organismos intergubernamentales.

De las regiones en desarrollo, es en América Latina donde mayor interés ha despertado el Derecho Agrario a todos los niveles. De ahí que la Conferencia Regional de FAO haya emitido al respecto varias resoluciones y recomendaciones y que la Oficina Regional haya desplegado una sustancial actividad en ese campo, un aspecto muy importante de la cual fue la constitución de un Grupo de Asesores que sostuvo una serie de reuniones en las cuales se analizó la situación actual que, sobre todo en su relación con distintos aspectos del desarrollo, presenta el Derecho Agrario en América Latina. Como consecuencia, se propusieron diversas actividades que la FAO podría realizar o promover en la Región.

El método de trabajo empleado por el Grupo, que aparte de las reuniones de éste implicó una serie de trabajos paralelos, podría servir como ejemplo para una labor semejante en otras regiones, y las consideraciones y conclusiones formuladas podrían también ser aplicables o al menos servir como puntos de comparación en otras zonas.

Aparte, pues, del interés que tiene para América Latina, el presente Informe Final puede proveer una valiosa documentación para todos los que se ocupan de los problemas jurídicos de la agricultura: funcionarios nacionales e internacionales, estudiosos de los centros de investigación y enseñanza, etc. Por eso, dentro de la cooperación que hemos venido manteniendo con la Oficina Regional en materia de Derecho Agrario, hemos creído conveniente contribuir con la publicación del presente volumen en la certeza de cumplir con una fructífera tarea de difusión.

Dante A. Caponera
Jefe de la Subdirección
de Legislación
Oficina Jurídica

INDICE

Página

Página

Página

Página

INFORME DEL GRUPO REGIONAL DE ASESORES EN DERECHO AGRARIO

DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

CAPITULO I - ANTECEDENTES

A. Introducción

La Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, celebrada en Cali, Colombia, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1972, manifestó su consenso de que al Derecho Agrario le cabe una función destacada en el desarrollo agrícola y dio especial consideración a la necesidad de formar juristas con una nueva mentalidad, aptos para colaborar con otros especialistas en acciones de desarrollo agrícola y a la necesidad de revitalizar esta disciplina jurídica mediante investigaciones interdisciplinarias.

Esta Conferencia Regional consideró que existe un gran interés por parte de los países de la región por la investigación, capacitación y asistencia técnica en Derecho Agrario y que este interés reside principalmente en la importancia que esta rama del Derecho tiene como un instrumento de la política agraria de cada país y en que puede ser un auxiliar valioso para la planificación agrícola. Especial importancia se dio al hecho de considerar al Derecho Agrario como una herramienta de ejecución de la reforma agraria, destacando que tiene la importante función de regular el conjunto de nuevas relaciones de orden social y económico en las nuevas estructuras generadas por dicho proceso, impidiendo que se desvirtúen sus objetivos o el resurgimiento de los mismos vicios de la estructura económica y social anterior.

Dicha Conferencia Regional aprobó la Resolución 20/72 por la cual se recomendó a los Estados Miembros y al Director General de la FAO, la constitución de un Proyecto Regional sobre Derecho Agrario para brindar asistencia técnica a los organismos e instituciones gubernamentales y universitarias, en materia de perfeccionamiento, capacitación e investigación jurídica agraria y en la creación e instauración de medios procesales y de justicia agrarios. Recomendó asimismo la coordinación de los esfuerzos de los diferentes organismos internacionales, mediante la intervención de la FAO, a fin de obtener los fondos necesarios, principalmente del PNUD, para que aquellas entidades puedan desarrollar, con una orientación interdisciplinaria, planes concretos de estudios e investigación en Derecho Agrario. Por último, recomendó la creación de un Comité Regional de consultores y asesores en Derecho Agrario, el que tendría por funciones prestar apoyo a la FAO para la ejecución de sus actividades en Derecho Agrario en América Latina y evaluar la marcha del Proyecto Regional y que los países de la región presten apoyo a la creación y funcionamiento de ese Comité. 1/

1/ El texto completo de la Resolución 20/72 se puede encontrar en el Anexo N° 1.

Con el objeto de cumplir la recomendación de la XII Conferencia Regional y como una forma de dar un impulso especial a sus actividades en Derecho Agrario, la Oficina Regional de la FAO para América Latina constituyó un Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario con el objeto de que le hicieran recomendaciones que permitieran definir las líneas fundamentales de un programa destinado a realizar actividades para la promoción y desarrollo del Derecho Agrario en la región. Para ello se obtuvo la cooperación y apoyo financiero del International Legal Center. Las acciones destinadas a la constitución y puesta en marcha de este Grupo Regional las inició la FAO en junio de 1973 y hoy culminan con la presentación de este documento que resume el trabajo realizado.

El Grupo Regional estuvo compuesto por algunos distinguidos especialis tas latinoamericanos en Derecho Agrario, a quienes la FAO invitó a partici par a título personal y no en representación de sus gobiernos ni de las instituciones donde se desempeñan.

Para el desarrollo de su labor celebró tres reuniones, todas en Santiago de Chile, la primera del 16 al 24 de octubre de 1973, la segunda del 23 al 30 de abril de 1974 y la tercera del 9 al 13 de diciembre del mismo año.

En la Primera Reunión se pretendió obtener algunas conclusiones preliminares sobre la forma de coordinar las actividades de investigación, docencia y capacitación en Derecho Agrario y analizar el tema de la investigación jurídica agraria.

La Segunda Reunión tuvo por objeto revisar las conclusiones de la Primera Reunión a la luz de la experiencia ganada, profundizar el tema de la investigación jurídica agraria y tratar los temas de docencia y capacitación en Derecho Agrario.

La Tercera Reunión tuvo por objeto tomar las decisiones finales respecto de las recomendaciones que el Grupo Regional haría a la FAO.

El presente documento contiene un resumen ordenado del análisis realizado y las conclusiones a que llegó el Grupo Regional al tratar los temas de coordinación de actividades, investigación jurídica agraria, docencia en Derecho Agrario y capacitación de personal del sector público agrícola y jueces agrarios en esta rama del Derecho. En el documento se ha buscado dar los elementos que permitan a la FAO definir una política y un plan de acción para que pueda desarrollar actividades encaminadas al progreso y desarrollo del Derecho Agrario en la región, se definen prioridades y se presentan anteproyectos concretos de acción en cada uno de los campos señalados.

Al mismo tiempo se hacen recomendaciones a la FAO para que revise el papel que desempeña el Derecho Agrario dentro de los diversos programas que la Organización actualmente realiza y desde el punto de vista institucional para que pueda ampliar sus acciones al respecto en beneficio de los países de la región.

Por altimo se recomienda la realización de algunas actividades específicas a corto plazo, que servirían para dar continuidad a las acciones iniciadas.

Para facilitar la labor del Grupo Regional, como asimismo el desarrollo futuro del Programa durante el actual ciclo de actividades, se elaboraron diversos documentos de trabajo relacionados con la investigación, la docencia y la capacitación en Derecho Agrario a los cuales se hace mención en el texto del informe. 1/

Con el mismo objeto la Oficina Regional de la FAO constituyó una pequeña secretaría técnica que coordinara la labor del Grupo Regional, organizara sus reuniones, ejecutara algunas acciones de apoyo y al mismo tiempo se preo cupara de la preparación de los diversos documentos de trabajo y de tipo informativo que el Grupo necesitaba para el mejor desempeño de su labor. En sus comienzos le correspondió el desempeño de esta labor al funcionario del Proyecto FAO/PNUD de Reforma Agraria, Dr. Rodrigo Santa Cruz. Desde el 1° de febrero de 1974, se hizo cargo de ella el consultor, Dr. Jorge Orchard Pinto, quien ha trabajado en permanente contacto y apoyo del Dr. Rodrigo Santa Cruz y del Representante Regional a.i. de la FAO para América Latina, Dr. Pedro Moral López.

El presente Informe Final fue elaborado por dicha secretaría técnica de acuerdo al siguiente procedimiento propuesto por el propio Grupo Regional Como resultado de la Primera Reunión del Grupo Regional, se elaboró un informe de lo tratado en ella. Dicho documento fue elaborado por el Dr. Gonzalo Figueroa Yáñez por encargo del propio Grupo Regional. En la Segunda Reunión, se encargó al coordinador elaborara un documento, que resumiera lo tratado hasta esa Reunión y que al mismo tiempo tuviera las características de un informe final. Este documento fue analizado y discutido durante la Tercera Reunión y se sugirieron diversas modificaciones. Con posterioridad a ella se elaboró una nueva versión de este documento, que recoge esas observaciones y lo tratado durante la reunión. La versión resultante fue distribuida a los miembros del Grupo Regional para que hicieran llegar sus observaciones. La versión final de este documento, también preparada por la secretaría técnica, incluye los comentarios finales de los integrantes del Grupo Regional.

Para la realización de este ciclo de actividades la FAO contó con la valiosa cooperación y apoyo financiero del International Legal Center, lo que ha sido determinante para poder realizar este trabajo.

El Grupo Regional se felicita de este esfuerzo conjunto hecho por la FAO y el International Legal Center, ya que sin duda representa uno de los más serios intentos hechos en la región para contar con un programa armónico que permita trabajar en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

B. Objetivos del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario

El Grupo Regional, teniendo en cuenta los antecedentes que permitieron su formación y en especial las recomendaciones de diversas Conferencias

---

1/ La nómina completa de los documentos de trabajo y de tipo informativo preparados para el desarrollo de las tres reuniones del Grupo Regional, se encuentra en el Anexo N° 2.

Regionales de la FAO, principalmente la duodécima, estimó que su función estaba destinada fundamentalmente a cumplir los siguientes objetivos:

1. Proponer a la FAO una política que permita a la Organización pro mover la investigación, la capacitación y la docencia en Derecho Agrario y servir de elemento de coordinación de las actividades que diferentes organismos nacionales e internacionales pudieran estar realizando o realizar en el campo de esta rama especializada del Derecho en la región.

2. Proponer a la FAO un plan de acción que, a juicio del Grupo, refleje las prioridades regionales. Esto último con miras a que las actividades que el Programa de Derecho Agrario pueda ejecutar tiendan a encontrar la más amplia acogida por parte de los gobiernos y organismos nacionales e internacionales destinados en último término a ser beneficiados de su acción y al mismo tiempo dar a la FAO elementos que faciliten la obtención del más amplio apoyo por parte de posibles fuentes de financiamiento.

3. Sugerir anteproyectos que permitan realizar en la región actividades concretas en materia de investigación, docencia y capacitación en Derecho Agrario.

4. Sugerir a la FAO la realización de algunas tareas que se estimaron indispensables para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del Grupo Regional y que puedan facilitar las actividades futuras.

5. Recomendar a la FAO la adopción de ciertas medidas administrativas internas que permitan implementar en mejor forma el programa que se propone, definir el papel que juega el Derecho Agrario en los diferentes programas que la Organización ejecuta y en definitiva aumentar su capacidad de prestar cooperación técnica en este campo en beneficio de los países de la región.

C. Participantes

El Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina, estuvo compuesto por los siguientes juristas, especialistas en esta rama del Derecho:

1. Dr. Guillermo Figallo, Presidente del Tribunal Agrario del Perú y Profesor de Derecho Agrario de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Particular San Martín de Porras de Lima, Perú.

2. Dr. Gonzalo Figueroa Yáñez, Profesor de Derecho Agrario y de Aguas y de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Secretario General del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Secretario Ejecutivo del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas y del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.

4. Dr. Victor Giménez Landínez, Profesor de Derecho Agrario en la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela y ex-Ministro de Agricultura de su país.

5. Dr. Otto Morales Benítez, Especialista en Derecho Agrario, ex-Ministro de Trabajo y de Agricultura de Colombia. También ha sido Profesor en las cátedras de Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo, Sociología y Derecho Agrario.

5. Dr. Fernando Pereira Sodero, Presidente del Instituto Paulista de Derecho Agrario y Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Sao Paulo, Brasil y en la Fundación Getulio Vargas, de la misma ciudad.

6. Dr. Antonino C. Vivanco, Profesor de Régimen Jurídico y Política de los Recursos Naturales en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de Derecho Agrario en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de La Plata. Además es Director del Curso de Licenciatura en Derecho Agrario y del Instituto de Derecho Agrario de esta última Universidad.

Además, en calidad de invitado especial, participó en la Segunda Reunión el experto en problemas agrarios, Ing. Agrónomo Ramón Fernández y Fernández, de México, Profesor y ex-Presidente del Centro de Economía Agrícola del Colegio de Post-Graduados en Chapingo y Profesor de la Escuela Nacional de Agricultura de México y del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Por parte de la Oficina Regional de la FAO participaron en las reuniones el Representante Regional a.i., Dr. Pedro Moral López y el Experto en Legislación Agraria y Administración de Programas de Reforma Agraria del Proyecto FAO/PNUD, Dr. Rodrigo Santa Cruz.

En representación de la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, participó en la Segunda Reunión el Oficial Jurídico de esa Oficina, Dr. Ivo Alvarenga y en la Tercera, el Jefe de la Sección de Legislación Agraria y de Aguas de la misma, Dr. Jan Masrévéry.

Especialmente invitados participaron en algunas sesiones Oficiales Regionales de la FAO.

Para el análisis de los temas, el Grupo Regional contó con la valiosa cooperación de diferentes especialistas quienes prepararon documentos que facilitaron el desarrollo de su labor y algunos concurrieron a diversas sesiones de las tres reuniones que se celebraron.

Estos especialistas son los siguientes:

En investigación jurídica agraria el Profesor de la. Universidad de Chile y Católica de Valparaíso, Dr. Félix Lagreze; el Profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Dr. Edmundo Fuenzalida Faivovich y el Profesor del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Dr. Lorenzo Zolezzi Ibarcena.

En docencia del Derecho Agrario el miembro del Grupo Regional, Dr. Gonzalo Figueroa Yáñez; el Profesor de Introducción al Derecho y Derecho Civil de las Universidades de Chile y Católica de Chile, Dr. Andrés Cúneo Macchiavello; el Profesor de Derecho Agrario de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela, Dr. Román Duque Corredor; el Profesor de Filosofía del Derecho de la Fadultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Dr. Rogelio Pérez Perdomo y el Profesor Lorenzo Zolezzi, ya nombrado.

En capacitación en Derecho Agrario el Profesor de Derecho Agrario en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del

Rosario, en Bogotá, Colombia, y ex-Viceministro de Agricultura de su país, Dr. Mario Suárez Melo y el Oficial Jurídico de la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, Dr. Ivo Alvarenga.

Las sesiones inaugurales de la primera y segunda reunión fueron presididas por el entonces Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina, Dr. Armando Samper; y la de la tercera reunión por el Representante Regional Adjunto y actual Representante Regional a.i., Dr. Pedro Moral López.

Por parte del International Legal Center participó en las reuniones el Dr. Lorin Weisenfeld, encargado de Proyectos para América Latina.

Como coordinador de este ciclo de actividades del programa participó el Profesor de Legislación Agraria del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y ex-Especialista en Derecho Agrario del Insti tuto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) de la OEA, Dr. Jorge Orchard Pinto.

D. El Derecho Agrario y las Conferencias Regionales de la FAO para América Latina

Para orientar su labor el Grupo Regional ha tenido muy en cuenta lo señalado por las diversas Conferencias Regionales de la FAO respecto del Derecho Agrario.

Del análisis realizado se ha podido constatar que en América Latina ha existido una gran preocupación por este tema, principalmente en relación con los aspectos jurídicos e institucionales de la reforma agraria y al respecto han existido numerosos pronunciamientos de sus Conferencias Regionales. Sin embargo, se ha ido evolucionando en cuanto al contenido y posibilidades de esta rama del derecho. Es así como sin desmerecer la importancia que el Derecho Agrario tiene para la reforma agraria, se ha pasado a considerarlo más bien como un instrumento de la política agraria global de cada país y por lo tanto como un valioso auxiliar del desarrollo rural.

La Quinta Conferencia Regional de la FAO, celebrada en San José de Costa Rica, del 12 al 21 de noviembre de 1958, fue la primera en referirse al Derecho Agrario. Esta Conferencia Regional consideró que en América Latina se hace sentir muy particularmente la necesidad de modificar de una manera fundamental las características agrícolas de los diferentes países, tanto por la escasa productividad de los campos en relación con sus potencialidades como por el bajo nivel de vida de la gran mayoría de sus poblaciones campesinas. Al respecto declaró:

- Que la propiedad de la tierra tiene una función social y la adquisición, uso y goce de ella deben ser regidos por un derecho especial y autónomo, que tome en cuenta fundamentalmente dicha función.
- Que concibe la reforma agraria como un instrumento jurídico de desarrollo económico que comprende no sólo el aspecto físico de la división de la tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad, de manera que incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos.

Esta Conferencia Regional terminó recomendando al Director General de la FAO que en lo posible y dentro de los recursos disponibles, intensifique aquellas actividades en la región particularmente en la difusión de informaciones, estudios y experiencias de otros países y regiones y se preste asistencia técnica y consejos técnicos a los gobiernos sobre esta materia. 1/

Posteriormente la Sexta Conferencia Regional de la FAO para América Latina, que se realizó conjuntamente con la Quinta Conferencia Interamericana para la Agricultura en México D.F., del 9 al 20 de agosto de 1960, también se preocupó del problema aprobando la Resolución 20/60 que se denomina "Impulso a los Estudios de Derecho Agrario".

Dicha resolución establece que el Derecho Agrario es una disciplina jurídica autónoma, de contenido específico, diferenciada de las otras ramas del derecho y agrega que sus características hacen posible la elaboración de una doctrina jurídica y una legislación agraria que permiten establecer la relación hombre-tierra-comunidad sobre la base de una verdadera justicia social agraria en beneficio de los hombres que trabajan la tierra. Señala asimismo que la doctrina jurídica elaborada por institutos de derecho agrario de varios países latinoamericanos no se ha concretado aún en la correspondiente legislación orgánica, homogénea y coherente y que ese retraso en la sanción de una legislación agraria de fondo se presenta como un gran obstáculo para la humanización, democratización, tecnificación y mejoramiento de las condiciones generales de vida y trabajo en el agro de América Latina. Agrega que mientras las normas de derecho positivo que rigen la vida del agro no se sustituyan por las que aconsejan las nuevas figuras jurídicas del Derecho Agrario, será muy difícil que las resoluciones, declaraciones y recomendaciones de estas conferencias internacionales puedan ser realidad en nuestros países.

La Resolución 20/60 terminó recomendando a los gobiernos que empleen especialistas en la materia, a las universidades y centros de enseñanza de alto nivel que den impulso a los estudios del Derecho Agrario y al Director General de la FAO y al Secretario General de la OEA, que en los programas de sus organizaciones den todo su apoyo a los estudios comparativos del Derecho Agrario y consideren la posibilidad de crear un centro de expertos en la materia. 2/

La Conferencia de la FAO también se ha preocupado del Derecho Agrario en distintas ocasiones, principalmente en relación con las actividades que ha desarrollado la Subdirección de Legislación de la Organización y adoptado distintas resoluciones sobre la materia. Entre ellas destaca la Resolución 17/63 aprobada por la Conferencia en su 12° Período de Sesiones, celebrado

---

1/ El texto completo de esta declaración se encuentra como Anexo N° 3.

2/ El texto completo de la Resolución 20/60 se encuentra como Anexo N° 4.

en Roma del 16 de noviembre al 5 de diciembre de 1963. La Conferencia en dicha Resolución consideró que la ciencia del Derecho es elemento indispensable en las reformas agrarias, dado que ella comprende la transformación de estructuras político-sociales y afecta, modifica o complementa las instituciones jurídicas. Los complejos problemas jurídicos que entraña la aplicación integral de la reforma agraria hacen indispensable la participación de especialistas en Derecho Agrario. Sugirió que los Estados Miembros pidan al Director General que en todos los programas de asistencia técnica de la FAO relacionados con el desarrollo agrícola y la reforma agraria se incluyan especialistas en Derecho Agrario. Se recomendó a los Gobiernos de los Estados Miembros y al Director General, que en los seminarios e institutos nacionales o regionales sobre reforma agraria, se incluya en el programa de estudios básicos el Derecho Agrario, por ser necesario su conocimiento para atender los complejos problemas jurídicos que entraña la aplicación integral de la reforma agraria. 1/

Posteriormente la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, del 12 al 20 de octubre de 1970, consideró la necesidad de estimular las investigaciones en Derecho Agrario, la asistencia técnica en esta materia y la aplicación de programas coordinados interdisciplinarios para acelerar el proceso de desarrollo económico de América Latina. Aprobó la Resolución 14/70, por la cual se resolvió recomendar al Director General de la FAO, lo siguiente:

"1. Que preste atención a la necesidad de:

a) Estudiar un sistema de cooperación regional que posibilite la capacitación de personal técnico destinado a actuar a distinto nivel, en el campo del Derecho Agrario;

b) Estudiar y analizar los ordenamientos jurídicos agrarios de los distintos países de la región con miras a acelerar la ejecución de programas de desarrollo agrícola o reforma agraria;

c) Estudiar la colaboración inter-institucional o entre países de la región para la programación, diseño, coordinación y ejecución de investigaciones empírico-sociales en Derecho Agrario.

2. Que someta a la consideración de la Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina un informe que sirva de base para la concreción de estos estudios, que indique las previsiones presupuestarias que serían necesarias para efectuarlas y en el que se evalúen las necesidades de asistencia técnica a nivel regional en materia de Derecho Agrario". 2/

Por otra parte esta misma Conferencia Regional al aprobar la Resolución 12/70, que contiene el marco conceptual de la reforma agraria, había

---

1/ El texto completo de la Resolución 17/63 se encuentra como Anexo N° 5.

2/ El texto completo de la Resolución 14/7 0 se encuentra como Anexo N° 6.

señalado que uno de los principales obstáculos para los procesos de reforma agraria se encontraba en la inadecuación de las concepciones e instrumentos jurídicos y de los organismos encargados de llevar a cabo el proceso y recomendaba que los países de la región adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al Derecho Agrario. 1/

En cumplimiento de la Resolución 14/70 la FAO encargó a un grupo de juristas la elaboración de un documento donde se analizaran las necesidades de investigación, capacitación y asistencia técnica en materia de Derecho Agrario en la región, el cual fue posteriormente presentado a la Duodécima Conferencia Regional de la FAO. 2/

Como se ha señalado en la Introducción del presente Informe Final, la Duodécima Conferencia Regional hizo un interesante análisis del papel que cabe al Derecho Agrario en el desarrollo agrícola y en la reforma agraria y aprobó la Resolución 20/72 que ha servido de antecedente para la creación de este Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina. Lo señalado por dicha Conferencia Regional ha servido de principal antecedente para orientar la labor desarrollada.

Por otra parte esta Conferencia Regional al tratar el tema de la reforma agraria, reiteró conceptos anteriores en el sentido de considerar que la acción de FAO debe dirigirse a la investigación, capacitación y asistencia técnica en materia de aspectos jurídicos, institucionales y administrativos.

1/ El texto completo de la Resolución 12/70 se encuentra como Anexo N° 7.

2/ FAO, "El Derecho Agrario en la Reforma Agraria" (LARC/72/10), Santiago de Chile, mayo de 1972. Este documento fue elaborado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina bajo la coordinación del doctor Pedro Moral López, Representante Regional Adjunto para América Latina. Inicialmente colaboró en esta tarea el señor Hernán L. Fuenzalida. El documento fue revisado posteriormente en una reunión en que intervinieron, entre otros, los profesores Guillermo Figallo del Perú, Jaime Vidal Perdomo de Colombia y Antonino C. Vivanco de Argentina. Por parte de la FAO participaron los doctores Rodrigo Santa Cruz y José María Gimeno. Participó, además, el funcionario de CEPAL, doctor Mario Valls.

CAPITULO II - EL DERECHO AGRARIO Y SU IMPORTANCIA 1/

A. Derecho y Desarrollo

Si bien el interés inmediato de este documento es el Derecho Agrario, as necesario tener en cuenta que éste constituye una rama especializada del lerecho y por lo tanto la problemática que se pueda plantear, ya sea con la investigación jurídica-agraria, la docencia o la capacitación en Derecho Agrario está muy relacionada y se inserta completamente en los problemas que plantea la investigación, la docencia o la capacitación del Derecho en general, y en definitiva del papel que desempeña el Derecho en nuestra sociedad. De ninguna manera esto significa desconocer que el Derecho Agrario puede tener características que le son privativas, que tenga instituciones que le son propias y tampoco significa pronunciarse en contra de la autonomía de esta rama del Derecho. Simplemente es reconocer que cuando en el presente documento se habla del Derecho Agrario no se está pensando hacer de él un compartimento estanco sino que constituye una rama especializada del Derecho que es afectada por toda la problemática que afecta al Derecho en general.

Por esta razón se ha estimado conveniente iniciar este capítulo planteando algunos problemas generales del Derecho y dar algunos antecedentes que resultan de importancia para explicarse el papel que juega o puede jugar el Derecho en nuestra sociedad, y de su relación con el Desarrollo, los que naturalmente se hacen extensivos al Derecho Agrario. 2/

1/ Algunas de las ideas del presente capítulo han sido extraídas de: Andrés Cúneo Macchiavello, "El rol del Derecho en la formación de la cultura", mimeografiado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1974, con expresa autorización de su autor.

2/ Cuando en el presente documento se habla de desarrollo debe entenderse an términos de lo resuelto por la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, celebrada en Venezuela en 1970, que estableció que: "Desarrollo no significa solamente crecimiento con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción. Las Naciones Unidas han reconocido repetidamente que es un concepto más amplio, que implica redistribución de los ingresos, de los recursos productivos y mayor participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. El desarrollo debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implique no sólo aumento en la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda la población". Al respecto se puede consultar el Anexo Nº 7 con el texto completo de la Resolución 12/70 que contiene el marco conceptual de la Reforma Agraria.

1. El objeto de conocimiento del Derecho

Normalmente cuando se habla de Derecho se le relaciona inmediatamente con la ley, con la norma y se desconoce que ésta es sólo una parte del Derecho. Esto es consecuencia de que a la Ciencia Jurídica no se le ha reconocido un lugar claro dentro del cuadro de las ciencias sociales.

Este desconocimiento y los equívocos o falsas aproximaciones a lo que es el Derecho, es tal vez culpa de los propios juristas y de nuestras escuelas de derecho. En parte este fenómeno se debe a la diversidad de puntos de vista de cuál es el objeto del Derecho y por lo tanto cuál es el objeto de la enseñanza en las mencionadas escuelas. Normalmente éstas tienden a preparar a hombres conocedores de las leyes y no a hombres conocedores del Derecho.

La Filosofía del Derecho ha dado muchas respuestas a qué es el Derecho y por tanto su específico objeto de conocimiento, incluyendo la norma positiva hasta el valor Justicia, pasando por las posiciones sociológicas sobre el problema.

En este sentido el objeto del conocimiento del Derecho puede ser el "Derecho justo o ideal", o la norma positiva tal cual ha sido establecida por el legislador, o bien saber si el hombre cumple, rechaza o infringe la ley como norma de conducta. Sin duda que cada una de estas posiciones apunta hacia un ángulo de la verdad, pero cada una de ellas sólo representa una parte de la realidad total.

Si aceptamos que el objeto del Derecho está constituido por las normas jurídicas tal cual han sido establecidas por el legislador, el saber jurídico se debe orientar a interpretarlas, a analizarlas y a descubrir a través de ellas las reglas del Derecho, resolver el problema de su validez y sintetizarlas en un orden jurídico. En este plano se mueve la teoría pura del Derecho de Hans Kelsen.

El positivismo formalista llevado por Kelsen a su punto máximo, ha venido siendo superado desde dos perspectivas distintas por el ius naturalismo y la escuela sociológica del Derecho.

El ius naturalismo ha adquirido nuevamente vigencia dentro de la Filo sofía del Derecho, en un momento que muchos daban por agotada esta corriente de pensamiento, precisamente como una reacción frente a las consecuencias extremas del pensamiento positivista kelseniano. Toda una generación de juristas europeos ha reaccionado descubriendo o redescubriendo que más allá de las normas formales están los valores y que por lo tanto no puede ser considerada verdadera norma jurídica aquella que no expresa valor.

La escuela sociológica del Derecho, ampliamente difundida entre los juristas norteamericanos y expandida hoy entre los principales centros de estudios jurídicos del mundo, ha establecido que el Derecho no puede desentenderse de las conductas normales; son ellas, en buena medida, su causa de origen o fuente material, y son ellas también la medida de su vigencia real. Una norma vigente en un código, pero ignorada en la realidad y no aplicada por los tribunales, no se diferencia mucho del reglamento del juego de ajedrez. Incluso los positivistas más extremos han debido reconocer que la eficacia del Derecho es, al menos, una condición para su validez.

El jurista por tanto no puede desentenderse ni de las normas ni de las conductas, ni de los valores. Nuestro objeto de conocimiento, esto es el Derecho, es complejo: ni puras normas, ni puras conductas, ni puros valores, pero sí normas, conductas y valores. Por todo ello tenemos que mirar nuestro objeto de conocimiento con los métodos y las perspectivas adecuadas: con la axiología para los valores, con la dogmática jurídica y la teoría general del Derecho para las normas y con los métodos sociológicos para las conductas. Nuestra disciplina pertenece por tanto al ámbito de las ciencias humanas, juntamente con todas aquellas ciencias que tienen como objeto de estudio al hombre en sociedad, es decir, la realidad a que el Derecho se refiere es un sector específico de la cultura.

Por eso cuando hablamos de Derecho nos estamos refiriendo a ese todo complejo cuya vida se desarrolla en la cultura de un pueblo y que tiene un sentido tridimensional. Por una parte está el deber ser para las normas o los valores, por otra las normas suministradas por el legislador en el derecho escrito y por la costumbre en el derecho no escrito; y, por último, está el derecho vivo o en acción que nos permite conocer por qué una norma se cumple, se infringe o se rechaza, o sea las conductas.

2. Derecho y Sociedad

Lawrence Friedman, jurista norteamericano autor de numerosos estudios sobre los problemas del Derecho y desarrollo, ha señalado que en un sistema jurídico (en inglés "legal system") pueden encontrarse tres componentes de naturaleza distinta; hay elementos institucionales constituidos por los organismos y procesos de aplicación del Derecho; sustantivos, es decir, las normas y criterios de solución; y finalmente, la cultura legal, es decir, "los valores y actitudes que mantienen unido al sistema y que determinan el lugar que ocupa el sistema jurídico en la cultura de la sociedad como un todo". Agrega Friedman: "Es la cultura jurídica, esto es, la totalidad de los valores y actitudes relacionadas con el derecho, la que determina cuándo, donde y por qué la gente acude al Derecho o al gobierno o les da la espalda". 1/

El problema de las relaciones entre el Derecho y la sociedad es bastante antiguo en la Filosofía del Derecho. Mucho se ha discutido si es el Derecho o la sociedad el elemento determinador y las respuestas van desde la creencia en la eficacia infalible de la legislación, sostenida por Bentham, hasta la absoluta dependencia de lo jurídico a la sociedad sostenido por Savigny.

El profesor Edmundo Fuenzalida, basándose en el sociólogo Max Weber al analizar el problema de la eficacia del Derecho en la sociedad, lo ha representado por tres circunferencias concéntricas: la más interior o nuclear representa a los valores puros, socialmente compartidos; la intermedia representa el dominio de los valores y de las normas positivas, la más exterior representa el campo de lo predominantemente instrumental. En

---

1/ Lawrence Friedman, "Cultura Legal y Desarrollo Social", Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica, mimeografiado, Santiago de Chile, 1972, pág. 47.

la circunferencia interior el Derecho resulta absolutamente ineficaz; en la zona intermedia se da la competencia entre lo positivamente impuesto y los valores. En la circunferencia exterior predomina ampliamente lo. jurídico positivo. 1/

En todo caso y aun cuando no haya una comprobación científica de este fenómeno, no se puede negar que existe una interacción entre el Derecho y la sociedad que a la larga resulta evidente: los valores expresados en la conducta social, de alguna manera pasan a incorporarse a las normas jurídicas y de alguna manera ellas también influyen en las conductas sociales y en los fundamentos de valor de las mismas.

La influencia de las valoraciones sociales en las normas jurídicas podemos verlas con bastante claridad en los Códigos Civiles de nuestros países que representan los valores predominantes en la sociedad en una época histórica dada. Es así como algunas de sus instituciones han caído en desuso al haber evolucionado la sociedad. A su vez la influencia de las normas jurídicas en las valoraciones sociales puede comprobarse en el actual cumplimiento espontáneo de muchas normas jurídicas, cuyo cumplimiento inicial fue resistido por la sociedad.

En el cumplimiento espontáneo de las normas sin duda puede influir en algo el temor a una sanción; sin embargo, eso no es todo y entran a jugar otras consideraciones o factores de carácter íntimo o social que conducen también al cumplimiento de una norma. La gran mayoría de estos últimos factores provienen de la convivencia social y resultan en definitiva incorporados a los valores propios de los sujetos. En este sentido se puede decir que lo jurídico penetra en la cultura y vida individual.

Un sistema jurídico que se basara puramente en el temor a la sanción, sería en definitiva un régimen de terror, que difícilmente podría mantenerse en vigencia mucho tiempo y cuya eficacia progresivamente tendería a desaparecer.

Cuando se abandona la perspectiva puramente coercitiva para explicar la acción del Derecho en la sociedad, comenzamos a percibir que la eficacia de las normas varía en la medida que los organismos del Estado encargados de su aplicación sean capaces de comunicar la razón de ser de las normas y de transformarlas en forma de conducta de los ciudadanos, como sucede por ejemplo en las campañas publicitarias sobre los deberes tributarios de los ciudadanos o para cumplir las normas del tránsito público.

En este sentido se puede decir que el Derecho educa, pero sin duda hay un límite en esta acción educativa del Derecho, por cuanto no hay que olvidar que el Derecho se dirige hacia los actos exteriorizados del hombre y jamás podrá lícitamente entrar en la conciencia individual.

1/ Edmundo Fuenzalida, Clase magistral en el curso de Introducción al Derecho, primer semestre de 1913, Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile.

Sin trasgredir este límite el Derecho realiza una labor educativa influyendo en la sociedad. Esta virtud puede además emplearse en forma consciente. La presunción del conocimiento de la ley no es sino una ficción necesaria para el buen funcionamiento del sistema legal, pero es un punto de partida y no de llegada. Hay otras instituciones y procesos que producen el efectivo conocimiento de la ley, su incorporación a la cultura y su incorporación a los valores de los individuos.

Lo anterior adquiere particular importancia en cualquier programa de desarrollo donde normalmente intervendrá el Derecho y que requiera no sólo de algún tipo de participación ciudadana, sino también de una comprensión de las normas que rijan dicho programa para que puedan cumplirse con eficacia.

3. Derecho y Cambio Social

En el párrafo anterior hemos analizado la interacción que existe entre Derecho y Sociedad, ahora interesa referirnos al problema de la posibilidad del cambio social a través de medios jurídicos y al papel que corresponde jugar al Derecho en el desarrollo y en el cambio social.

Dentro del campo de la ciencia jurídica poco a poco se ha ido abriendo camino una nueva especialidad que se conoce como Derecho y Desarrollo.

Según Andrés Cúneo esta especialidad se refiere al tema de la influencia o interacción entre el Derecho y la Sociedad, es decir, el problema de la posibilidad del cambio social a través de medios jurídicos y el efecto del cambio social en el Derecho. Agrega que en general las investigaciones realizadas en este campo se han orientado a medir la eficacia o posible eficacia de medidas legislativas tendientes a introducir un cambio en la sociedad o el impacto experimentado en el sistema normativo como consecuencia del cambio social. 1/

Según Francisco Cumplido "Con frecuencia se admite que al Derecho no corresponde un papel importante en el cambio social. Sociólogos, cientistas políticos y economistas lo han mirado, hasta hace poco, más como un obstáculo para las transformaciones de valores y estructuras de la sociedad, que como un instrumento que debe ser tenido en cuenta al planificar, programar y ejecutar el cambio. Es verdad que la experiencia nos muestra que son muy escasas las oportunidades en que una modificación del Derecho es la causa directa de una transformación de la sociedad. Sin embargo, son pocos los que dudan que el Derecho pueda constituirse en una herramienta para el cambio y que su función básica es institucionalizarlo". 2/

1/ Andrés Cúneo Macchiavello, "Derecho y Desarrollo, su lugar en la ciencia jurídica", Boletín N° 25-26-27 del Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas, Santiago de Chile, año 5, julio-septiembre-noviembre de 1974, pág. 72.

2/ Francisco Cumplido Cereceda, "El jurista y el estado contemporáneo", Boletín N° 25-26-27 del Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas, Santiago de Chile, año 5, julio-septiembre-noviembre de 1974, pág. 91.

Según el mismo autor, para que el Derecho se transforme de defensor del sistema social imperante en instrumento de la sustitución de valores y estructuras, se requiere de una decisión del poder político. Por tanto si al Derecho le corresponde institucionalizar el cambio no puede pedírsele que sea por sí solo un agente de cambio. De esta manera el Derecho puede cumplir una función de "liberar energía", que existe subyacente en la sociedad, tanto del punto de vista económico como social. Al respecto puede realizar acciones dirigidas tanto a eliminar los obstáculos juridico-sociales que impiden el desarrollo, como creando los instrumentos que puedan encauzar la energía liberada.

Según Pedro Moral López, la formulación y aplicación de medidas de desarrollo económico y social, se encuentran obstaculizadas por la existencia de instituciones y estructuras jurídicas que no se hallan adaptadas a los fines que tales medidas se proponen realizar. Agrega que si se quiere lograr el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos dentro de un orden legal, será necesario determinar cuáles son esos obstáculos y limitaciones así como realizar las readaptaciones institucionales y jurídicas necesarias para permitir la formulación y aplicación de las medidas de desarrollo previstas dentro de sistemas jurídicos que, en su conjunto, sean coherentes con las disposiciones legales que se dicten para realizarlas. 1/

Lo que interesa destacar es que evidentemente existe una relación entre Derecho y Desarrollo y que todo proceso de cambio que se haya intentado o se intente realizar, cualquiera sea el sistema político imperante, en definitiva debe ser institucionalizado a través del Derecho.

Analizando el papel del jurista en el desarrollo, es posible precisar en mejor forma cuál es la relación existente entre el Derecho y los procesos de cambio social.

Según Moral López, corresponderá al jurista dar el componente jurídico en los diagnósticos que se realizan para la determinación de políticas y la formulación de programas y planes de desarrollo; asimismo le corresponderá intervenir en la planificación de las diferentes medidas de orden económico y social, para permitir la ejecución ordenada de las diferentes actividades y programas previstos dentro de un todo armónico. Conociendo el sistema legal en su conjunto, podrá intervenir decisivamente en la ordenación de actividades determinadas, que guarden relación entre ellas mismas y con otros sectores de actividades y que deben ser coherentes con las normas legales que rigen otras actividades interrelacionadas.

Agrega que el jurista también podrá intervenir de manera importante en la formulación de formas institucionales adecuadas al desarrollo, tanto en el sector privado como en el sector público.

1/ Dr. Pedro Moral López, "Temas Jurídicos de la Reforma Agraria y del Desarrollo", ICIRA, Santiago de Chile, 1968.

Por otra parte señala que corresponderá al jurista intervenir en el ordenamiento del cambio social, ya que al mismo tiempo que contribuye a la depuración y modernización de las técnicas legislativas para el desarrollo, podrá en estrecho contacto con los exponentes de otras ciencias integrarlo en un conjunto legal que lo institucionalice.

El jurista deberá ser el agente principal en la evaluación de la aplicación de la legislación de desarrollo en cuanto a su eficacia jurídica. Moral López señala que el trabajo de éste, debe estar destinado en particular a descubrir:

a) Si la norma jurídica está realmente adaptada a los objetivos y metas de desarrollo propuesto;

b) Los problemas de aplicación de la norma jurídica dictada.

Al mismo tiempo contrastará la norma jurídica con la realidad. De este modo podrá el jurista determinar si la norma encarna valores socialmente aceptados o no, si es adecuada para la ejecución de los planes de desarrollo, o si conviene reformarla en virtud de su experiencia en cuanto a su aplicación. De este modo podrán facilitar y perfeccionar la labor del legislador y del gobernante. 1/ y 2/

Lo anterior es plenamente aplicable a los programas y planes relacionados con el desarrollo rural e incluso en la formulación de las políticas para ese sector de la economía. En ellos corresponderá al jurista agrario dar el componente jurídico.

B. El Derecho Agrario y sus fines

1. Introducción

Habiendo dejado establecida la relación entre Derecho y Desarrollo, a continuación quisiéramos referirnos a algunos aspectos del Derecho Agrario mismo. Formando esta rama del Derecho parte de la ciencia jurídica, como toda ciencia está sometida a discusión en muchos aspectos teóricos y prácticos y es así como ilustres juristas latinoamericanos sostienen posiciones contrapuestas en materias como la definición del Derecho Agrario, su contenido, sus características, etc.

Como una demostración de lo anterior basta señalar que Jan Masrévéry en su trabajo sobre Derecho Agrario y Justicia Agraria, cita 18 definiciones sobre la materia y agrega como conclusión: "En conjunto y con

---

1/ Pedro Moral López, "Función del abogado en el cambio social", Conferencia dictada en el Simposio Interamericano de Derecho Agrario, Lima, Perú, 17 al 21 de junio de 1974.

2/ Este tema se analizará en forma más extensa al tratar el tema "Derecho Agrario, Política Agraria y Desarrollo Rural".

independencia de su contenido ideológico en algunos casos, estas definiciones, ya sean restrictivas o extensivas, hacen casi todas referencia a las normas que se aplican a las actividades y al desarrollo agrícola vistos en sus diferentes fases. El parámetro correspondiente se extiende desde el régimen de propiedad de la tierra hasta la comercialización de los productos. Por ello el Derecho Agrario abarca una multiplicidad de conceptos que encuentran expresión en la legislación territorial propiamente dicha y en las leyes de reforma agraria destinadas a modificar ese régimen, así como en las normas jurídicas relativas a la concentración parcelaria, a la protección de los suelos, a la conservación de los recursos naturales, al crédito y seguro agrícolas, a la comercialización, etc." 1/

En todo caso, siendo este documento un informe de las actividades desarrolladas por un Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de diferentes nacionalidades, dirigido a la FAO con el objeto de proponer una política y plan de acción para la ejecución de actividades destinadas al progreso de esta rama del Derecho, se ha estimado que no es el lugar ni su misión el utilizar este documento para tomar posiciones sobre diferentes aspectos que pueden ser discutibles como los mencionados anteriormente.

Sin embargo siendo éste un documento que se refiere específicamente al Derecho Agrario, no se puede dejar de mencionar aspectos que el Grupo Regional estima de especial importancia para una mejor comprensión del problema por parte de las autoridades de la FAO y sobre todo para colaborar en clarificar el papel que esta rama del Derecho debiera jugar dentro de los diversos programas que la Organización realiza para el desarrollo de la región.

En este sentido se ha utilizado una determinada forma de presentación del problema, discutido durante una de las reuniones del Grupo Regional, que se ha estimado el más apropiado para la FAO y para una mejor comprensión de las posibilidades del Derecho Agrario como instrumento para el desarrollo. Su utilización no significa un pronunciamiento en el sentido que sea el único camino, ya que como en toda ciencia existen muchas maneras de abordar un mismo problema.

2. Derecho Agrario, Política Agraria y Desarrollo Rural

El objeto preciso de conocimiento del Derecho Agrario serán los valores, normas y conductas de los sujetos intervinientes en la actividad

---

1/ Jan Masrévéry, "Derecho Agrario y Justicia Agraria", FAO, Estudios Legislativos N° 5, págs. 6, 7 y 8.

agraria. 1/ La actividad agraria es esencial para la vida humana, desde el momento que debe preocuparse de una actividad indispensable para que el hombre pueda no sólo subsistir sino también desarrollarse, cual es la producción de los alimentos necesarios para la vida misma. También esta actividad será esencial en cuanto debe preocuparse por la conservación del medio ambiente rural en condiciones que permita la existencia de la vida animal y vegetal en nuestro planeta. De ahí el carácter esencial de esta rama del Derecho que se preocupa de la actividad agraria. Sus valores superiores emanan precisamente de las funciones esenciales, que cumple esta actividad.

Los postulados o valores superiores del Derecho Agrario son los siguientes:

a) La conservación, desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente rural, necesarios para la conservación de la vida y para la producción agrícola, manteniendo el adecuado equilibrio ecológico.

b) El incremento racional de la producción en función de las necesidades de la población y del país.

c) El desarrollo del habitante rural.

Para el desarrollo de la actividad agraria, se necesita emplear una política adecuada, que no es otra cosa que la elección de los medios e instrumentos que permitan conseguir un desarrollo armónico y justo de esa actividad en beneficio de toda la comunidad o del bien común.

La política agraria de cada país en particular deberá siempre tender al cumplimiento de dichas finalidades esenciales, que son a su vez los valores superiores del Derecho Agrario, lo cual de ninguna manera significa

---

1/ El Grupo Regional acordó distinguir entre actividad agrícola y actividad agraria. Lo agrícola se refiere a la agricultura como ciencia y práctica de cultivar adecuadamente el suelo y de mejorar la producción y la productividad, incluso organizando la actividad productiva a través de una empresa, para obtener una adecuada rentabilidad. Actividad agraria es un término más amplio, ya que no sólo abarca lo agrícola sino también los aspectos sociales. Desde este punto de vista la agricultura no es la simple técnica de sembrar y producir, sino también una institución social, un modo de vivir y por lo tanto una estructura social de la cual depende el bienestar y progreso de los individuos que de ella viven, de las comunidades que la integran y de la sociedad en general. Para mayores antecedentes ver la Conferencia "Función del Abogado en los procesos de cambio social", dictada por el Dr. Víctor Giménez Landínez, Simposio Interamericano de Derecho Agrario, Lima, Perú, 17 al 21 de junio de 1974.

desconocer que, como rama de la ciencia jurídica, deberá siempre tener como meta final el establecimiento de la justicia en la sociedad.

El Derecho Agrario será un instrumento de la política agraria en cuanto deberá velar y dar la forma o instrumentos para que dichas finalidades se cumplan, pero al mismo tiempo deberá preocuparse de que otras normas que se dicten en el ámbito nacional, regional o mundial, no atenten contra dichas finalidades esenciales y por último deberá también evaluar si las formas o instrumentos que ha dado, están cumpliendo con los objetivos propuestos.

De esta manera el Derecho Agrario parte de ciertos principios fundamentales, que son tales por el interés social o de justicia social que ellos encierran, con base en los cuales se podrá determinar el ordenamiento de sus instituciones jurídicas de manera orgánica y coordinada.

Desde el momento que se trata de finalidades esenciales, todas las normas de Derecho Agrario deben confluir a su cumplimiento y por lo tanto deberán ser principios comunes a toda la normativa jurídica agraria.

La política agraria deberá tender siempre al cumplimiento de estos valores superiores por cuanto ellos representan el objetivo final y superior de esa política. Por tanto estos principios, deberán ser válidos en cualquier lugar donde se les analice o cualquiera sea el esquema ideológico que se utilice.

Sin perjuicio de lo anterior, el objetivo fundamental de la política agraria será elegir los medios e instrumentos que permitan la aplicación práctica de esas finalidades superiores.

Corresponderá a la política agraria el diagnosticar, seleccionar, aplicar y evaluar los medios o medidas que sean necesarias para obtener el desarrollo rural y en este sentido entramos al campo de lo ideológico, en cuanto representan diversas opciones o caminos que permiten aproximarse al deber ser.

Al Derecho Agrario le corresponderá aportar la faceta jurídica en las diversas etapas que comprende la política agraria desde, un punto de vista práctico o modal y en este sentido estará sometido a lo ideológico. Al mismo tiempo deberá velar para que las normas que se dicten para la aplicación de la política agraria, se ajusten a los referidos fines o valores superiores y por lo tanto en este sentido será independiente de lo ideológico.

También su campo de acción abarcará lo conductual, esto es conocer si la aplicación de las normas que establecieron la política agraria, resultan eficaces y por tanto están cumpliendo sus objetivos.

Como uno de los componentes del sistema jurídico, también interesa al Derecho Agrario el elemento institucional o sea los organismos y procesos de aplicación de las normas por cuanto ellos resultan indispensables para la política agraria, ya que no es posible pensar en llevar adelante ningún plan de desarrollo sin considerar el elemento institucional.

Este elemento interesa al Derecho Agrario no sólo desde el punto de vista de los organismos encargados de formular las políticas y de los procesos de aplicación de las normas mismas, sino también en cuanto a aquellos organismos encargados de resolver los conflictos que se generan por la aplicación de la norma o encargados de aplicar las sanciones a aquellos que las infringen y de las normas procesales que rijan al respecto. Esto último representa la Justicia Agraria.

En cuanto a la interrelación que existe entre Derecho y sociedad, interesará particularmente al Derecho Agrario el realizar acciones educativas para que sus valores y las normas dictadas sean efectivamente conocidas por los ciudadanos, se incorporen en la cultura y a los valores de los individuos, lo cual debe ser considerado como indispensable en cualquier programa de desarrollo o de cambio social.

Al respecto cabe señalar que siempre que se deseen introducir cambios en las estructuras de una determinada sociedad, en definitiva estas acciones tenderán a la racionalización y adaptación de diversas instituciones jurídicas a los objetivos del cambio, todos los cuales deberán estructurarse en sistemas jurídicos.

Para un mejor cumplimiento de las normas y en definitiva para el logro de los objetivos de los programas de desarrollo rural, resulta de alta conveniencia que los ciudadanos conozcan su contenido y objetivos. Este mejor conocimiento, en cuanto represente valores generalmente compartidos, facilitará enormemente el logro de los objetivos en la política agraria.

Por otra parte en la formulación y aplicación de los programas de desarrollo, tampoco ha sido suficientemente considerada la faceta jurídica.

Al respecto, Pedro Moral López señala lo siguiente: "La determinación de políticas y la formulación de programas y planes de desarrollo, se realiza generalmente sobre la base del diagnóstico de situaciones existentes, que se decide modificar y mejorar. Estas tienen diferentes componentes. Por no haberse tenido en cuenta suficientemente el componente jurídico - o por no haber estado el profesional del Derecho en condiciones de participar en esa labor - los diagnósticos han sido con frecuencia incompletos. No habiéndose tenido en cuenta la dimensión jurídica de determinadas situaciones y problemas, las políticas, programas y planes tampoco han podido trasponerse adecuadamente en términos jurídicos, los que, sin embargo, han de constituir en definitiva la manifestación formal de aquellos". 1/

Al Derecho Agrario además del diagnóstico, le cabe intervenir aportando la faceta jurídica en la elaboración de fórmulas de cambio social, lo cual exigirá al jurista la plena comprensión de los conceptos jurídicos que componen el sistema jurídico en general para que pueda cabalmente realizar su labor como co-ayudante de los procesos de cambio. De esta manera

---

1/ Pedro Moral López, Opus cit.

podrá participar en la concepción, creación y adaptación de instituciones y de los instrumentos de cambio y en su aplicación en el sector rural en un sentido teleológico y funcional.

También el Derecho Agrario deberá participar en las evaluaciones de las políticas, programas y planes de desarrollo rural, para poder determinar si existe correspondencia entre el texto formal de la ley que haya originado o incorporado el cambio y el acontecer real de la situación en el agro. De modo particular el jurista agrario deberá atender a las normas sobre interpretación de la ley para que ésta se realice conforme a los objetivos o finalidades del cambio social y a las finalidades superiores del Derecho Agrario y no en un sentido meramente formal.

De lo anterior se puede deducir la estrecha relación que existe entre Derecho Agrario y Planificación Agrícola, desde el momento de que esta rama del Derecho es uno de los instrumentos de la Política Agraria.

3. Contenido del Derecho Agrario

El tratar de precisar en mayor detalle el contenido del Derecho Agrario no está exento de dificultades, ya que depende de qué entendemos por Derecho, por Derecho Agrario y cuál es el objeto de esta rama de la ciencia jurídica.

Ateniéndonos a lo dicho anteriormente en cuanto al objeto del conocimiento del Derecho, en el sentido que representa valores, normas y conductas y habiendo dejado establecido que el Derecho Agrario se preocupa de la actividad agraria, el objeto preciso del conocimiento de esta rama del Derecho serán los valores, normas y conductas de los sujetos intervinientes en la actividad agraria.

Por otra parte, se ha señalado cuales son los fines o valores superiores del Derecho Agrario; por tanto y desde un punto de vista práctico el contenido de esta rama del Derecho se puede configurar por tres grandes capítulos, que son equivalentes a esos fines o valores superiores.

Un primer capítulo estará compuesto por los valores, normas y conductas relativas a regular la actuación del Estado y de los particulares en cuanto a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, como la tierra, el agua, la flora y la fauna, el bosque y también aquellas relativas a la protección del medio ambiente rural, en cuanto es necesario para la conservación de la vida y la producción agrícola, evitando que la acción del hombre lo altere o destruya el adecuado equilibrio ecológico, por ejemplo, contaminación del agua, infección del aire, erosión, explotación irracional de ciertas especies, utilización de pesticidas o fungicidas inadecuados, utilización irracional del agua, sanidad animal, sanidad vegetal, etc.

Un segundo capítulo se refiere a los valores, normas y conductas relativas a regular la actuación del Estado y de los particulares en cuanto a la producción de los alimentos y materias primas agrícolas, no en un sentido estático, sino en sentido dinámico en cuanto será necesario continuamente ir aumentando racionalmente la producción y por tanto también la productividad en función de las necesidades de la población y del país.

En cuanto a la producción de alimentos se preocupará no sólo de las normas jurídicas relativas a la producción en su estado primario, sino también de aquéllas relativas a la industria que supone la transformación de aquellos productos primarios. Este capítulo comprenderá también la tenencia de la tierra, la función social de la propiedad, las formas de explotación, la empresa agraria, el uso y aprovechamiento de la tierra, el bosque, las aguas, el mercadeo agrícola, el crédito agrícola, la tecnología agrícola, el catastro rural, seguro agrícola, transporte agrícola, fomento de la investigación agrícola, propiedad de las creaciones, registro varietal, registro de pedigree, certificación de semillas, producción de vacunas, importación y exportación de productos e insumos agrícolas, colonización, etc.

Un tercer capítulo se refiere a los valores, normas y conductas relativas a la acción del Estado y los particulares en cuanto al bienestar del habitante rural; por tanto comprenderá reforma agraria, organización de los campesinos y agricultores, normas relativas a asegurar el empleo y el ingreso del trabajador agrícola, participación del habitante rural en los diferentes niveles de las decisiones del poder público, educación rural, vivienda rural, sanidad rural y en general, todas aquellas normas relativas a asegurar el empleo, ingreso y las mejores condiciones de vida del habitante rural y en definitiva el imperio de la justicia social en el sector rural.

Por su particular y creciente importancia para el desarrollo de los países de la región, deseamos destacar que también el Derecho Agrario se preocupa de los aspectos jurídicos e institucionales relativos a la integración regional o subregional agropecuaria. La integración de los esfuerzos de varios países supone una decisión política en cuanto a la determinación de sus objetivos y alcances. En todo caso este proceso puede afectar la casi totalidad de las instituciones jurídicas referidas anteriormente y corresponderá al Derecho Agrario analizarlas desde este nuevo punto de vista con el objeto de proponer soluciones a los obstáculos jurídicos y administrativos que afecten el proceso de integración, buscando de esta manera llegar a tener un verdadero Derecho Agrario latinoamericano integrado.

Por otra parte, siendo el Derecho una expresión de la justicia no sólo debe preocuparse de establecer las reglas generales de conductas, los derechos y obligaciones y facultades directamente atribuidas a los particulares para que éstos usen tales reglas entre sus relaciones entre sí, como asimismo para el Estado en su relación con los particulares, sino que al mismo tiempo el Derecho Agrario deberá preocuparse de resolver los conflictos que se produzcan entre los particulares entre sí y entre el Estado y los particulares como resultado de la aplicación de las normas. Dado el especial campo de acción del Derecho Agrario, la especificidad de su contenido y sus fines esenciales, corresponde, en algunos países, resolver estos conflictos a tribunales especiales, o en otras palabras, a la Justicia Agraria.

Las tres facetas del Derecho, y por lo tanto del Derecho Agrario, lo axiológico, lo normativo y lo conductual, se entrelazan siempre. Esta distinción es igualmente válida para la FAO ya que se estima que su acción no puede agotarse en lo simplemente normativo. Lo que interesa a la

Organización son las diversas facetas del problema agrario, sólo una de esas facetas es lo jurídico. De ahí la estrecha relación que el Derecho Agrario tiene con la economía, la sociología, la antropología y las otras ciencias que se dedican al estudio del problema agrario. Todas en su conjunto, deberán contribuir a la solución del problema agrario, o en otras palabras, al desarrollo rural.

En estas reuniones lo que ha hecho el Grupo Regional es analizar la faceta jurídica del problema agrario por cuanto es nuestro interés que FAO intensifique sus acciones en este campo, para conocerlo y utilizarlo mejor como herramienta del desarrollo.

4. El Derecho Agrario y los fines superiores de la política agraria

Veamos ahora en mayor detalle la relación de los fines superiores de la política agraria con el Derecho Agrario:

a) Conservación, desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y protección del medio ambiente rural, necesarios para la conservación de la vida y para la" producción agrícola, manteniendo el adecuado equilibrio ecológico

La naturaleza es un todo armónico en permanente evolución donde existe la vida animal y vegetal, ésta se nutre o alimenta de productos animales o vegetales que se producen por una acción combinada de distintos recursos tales como el suelo, el agua, la luz, el clima, la flora y la fauna. Algunos de ellos son perecederos por su misma constitución físico-química, pero en todo caso son necesarios e insustituibles como fuente de producción o de sustento para la vida, sea humana, animal o vegetal.

De ahí que es vital no sólo conservar los recursos naturales, sino al mismo tiempo velar por su desarrollo y aprovechamiento racional, en cuanto ellos son necesarios para la conservación de la vida y la producción agrícola.

Al respecto, se pueden citar muchos ejemplos de problemas que estamos viviendo en nuestros países, que atentan contra este principio y que en definitiva pueden producir funestas consecuencias hacia el futuro si no se toman las medidas correctivas adecuadas, como sucede con la polución del agua, contaminación del aire, erosión, destrucción irracional del bosque, explotación intensiva e irracional de determinadas especies animales, excesivo crecimiento de las ciudades en desmedro de la tierra agrícola, mala utilización del espacio físico rural, falta de controles sobre plagas y pestes, utilización de desinfectantes o pesticidas que producen efectos dañinos, etc.

Este principio superior de la política agraria se puede transformar en diversos tipos de normas; algunas de ellas estarán destinadas a establecer sanciones para aquellos que ejecuten determinados actos contrarios a este principio; otras estarán destinadas a obligar al Estado o a los particulares a la ejecución de determinadas acciones para preservar los recursos naturales o proteger el medio ambiente; otras tenderán a establecer los requisitos técnicos que se deberán cumplir en la fabricación,

importación y utilización de algunos insumos agrícolas para evitar que produzcan efectos dañinos a la vida animal o vegetal o alteren el equilibrio ecológico; otras tenderán a limitar el crecimiento horizontal de las ciudades para preservar el uso agrícola de tierras actualmente explotadas; normas sobre explotación del bosque para evitar un uso irracional y garantizar su reforestación; normas sobre protección de la vida animal o vegetal; normas sobre sanidad animal o vegetal, etc.

b) Incremento racional de la producción en función de las necesidades de la población y del país

El objetivo fundamental de este principio de la política agraria es asegurar la producción de los alimentos y materias primas agrícolas que necesita no sólo la población rural, sino todos los habitantes del país. Como toda actividad económica la producción agrícola se obtiene mediante una acción conjunta de los recursos naturales, humanos y culturales (capital, organización, técnica, investigación).

Este principio puede traducirse en una serie de normas para lograr su cumplimiento, como ser aquellas relativas al fomento de la actividad agrícola y la investigación agrícola; las que establecen obligaciones para el propietario de los predios rústicos, ya sea las relativas a prohibición de tener tierras ociosas o mal cultivadas, a limitar las extensiones de tierra que puede poseer una persona o las que establecen obligaciones de invertir en el predio para aumentar la producción y productividad; también comprenderá aquéllas destinadas a regular la división de la propiedad agrícola para impedir la formación de minifundios. Por otra parte, comprenderá las normas referentes al fomento de la actividad agraria, la empresa agraria y demás organizaciones productivas, incluida la agroindustria o la industria alimentaria; la regulación de los contratos de explotación por personas diferentes del dueño de la tierra; las relativas al mercadeo agrícola; el crédito agrícola; la asistencia técnica; el seguro agrícola y en general todas aquéllas relativas al fomento y protección de la actividad productiva agraria o las conexas a ella. Conspirará también contra este principio la existencia de una estructura de tenencia inadecuada para una mayor producción, o la de normas que permitan hacer primar el interés individual sobre el interés común.

c) El desarrollo del hombre rural

Sin duda la política agraria y por tanto el Derecho Agrario, no pueden agotar su campo de acción en lo inherente a la mera conservación y producción agrícola, sino que también deben velar por el bienestar y progreso de ios hombres que viven o laboran en el sector rural.

Como se ha señalado, la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, junto con declarar que el desarrollo implica no sólo un aumento cuantitativo de la producción, sino una redistribución de los ingresos y de los recursos productivos y una mayor participación de la población en el proceso de decisiones, reconoce implícitamente que el desarrollo así concebido, tiene amplias connotaciones ideológicas, por

cuanto debe ser abordado como un proceso de cambio estructural. 1/ Por tanto al igual que cualquier otra concepción de desarrollo, para su aplicación práctica, exigirá la existencia de cierto consenso social sobre un determinado modelo de sociedad.

Ateniéndonos a lo dicho por la mencionada Conferencia Regional, el desarrollo del hombre rural implica la existencia de una nueva estructura que permita una más justa distribución de los ingresos y recursos productivos y una mayor participación de todos los sectores de la población rural en las instituciones sociales y políticas. Esa nueva estructura impedirá la existencia en la población rural de sectores marginados o privilegiados. Asimismo exigirá la existencia de iguales posibilidades de acceso a la vida económica, social, cultural y política del país. En caso contrario, el desarrollo rural sólo lograría hacer más ricos, instruidos y poderosos a unos y más pobres, incultos y dependientes a otros.

Este principio de la política agraria puede traducirse en una serie de normas tendientes ya sea a lograr una estructura social más justa o a mantener el equilibrio de una estructura social teóricamente justa. Entre ellas pueden citarse las tendientes a impedir la existencia o formación del latifundio o minifundio, las que tienden a lograr una mayor igualdad entre los sujetos intervinientes en los contratos agrarios, las que regulan la propiedad agraria teniendo en cuenta el interés social, las que conceden mejores condiciones de vida y trabajo al trabajador rural, las relativas a la organización campesina, participación campesina, las que tienden a lograr una justa distribución de los ingresos provenientes del sector rural, educación, vivienda, salud, etc. Especial preocupación se debe tener por las normas relativas a proporcionar mayores posibilidades o seguridad en el empleo al trabajador rural.

El Derecho Agrario como instrumento de la política agraria deberá siempre tender a lograr el cumplimiento de estos fines que denominamos esenciales, los que como principios fundamentales no serán variables o contingentes, sino necesarios y permanentes. Ellos representan los postulados de carácter fundamental para el ordenamiento jurídico rural.

El Derecho Agrario, con la colaboración de otras ciencias, deberá velar para que estos objetivos superiores de la política agraria estén presentes en toda regulación jurídica agraria y en los casos donde no exista una legislación adecuada promover su dictación y al mismo tiempo utilizar los medios de comunicación para que estos valores superiores pasen a ser formas de conducta habitual de los hombres.

C. El Derecho Agrario y los medios de la política agraria

La política agraria implica la elección de los medios por los cuales se pueden hacer realidad sus postulados superiores. Significará por tanto las medidas concretas que se tomen, de acuerdo a formas o procedimientos

---

1/ La definición de desarrollo antes aludida, está en la página 10. El texto completo de la Resolución 12/70 que lo contiene, está como Anexo N° 7.

diversos, adoptados por personas o grupos que ejercen o participan del poder, con el fin de encauzar la actividad agraria hacia el logro de objetivos inmediatos o cumplimientos de metas que serán determinadas por las necesidades económicas, sociales y políticas, ya sean propias del ámbito rural o del país en general. Esto supone la existencia de una organización y de medios para lograr los objetivos y metas propuestas.

La elección de los medios dependerá de la ideología existente en los grupos que ejercen o participan del poder. Por lo tanto a través de los medios que utiliza la política agraria se entra de lleno en el terreno de la política contingente, lo cual sin duda no es el objetivo del presente informe.

Sin embargo, el Derecho Agrario será en este sentido un instrumento idóneo para que la política agraria cumpla las metas y objetivos de los respectivos programas de desarrollo, de acuerdo con los postulados superiores de esta rama del Derecho y de la política agraria.

A continuación se analizarán algunos de los medios más importantes que utiliza la política agraria y su problemática más común, en relación con el Derecho Agrario. Dada la importancia que tiene para el Grupo dejar establecida esa relación, se ha estimado conveniente explayarse sobre ella, a sabiendas que es posible que a muchos lectores la relación entre esta rama riel Deracho y algunos de esos medios de la política es sobradamente conocida.

1. Derecho Agrario y planificación

En el documento "El Derecho Agrario en la Reforma Agraria", 1/ presentado a la XII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, se señala que "La planificación implica el ordenamiento de los recursos disponibles (humanos, naturales, financieros y técnicos) para la obtención de ciertas metas y objetivos de orden económico y social".

Por otra parte se puede señalar que la planificación es un sistema que implica en primer término un ordenamiento de los recursos disponibles y un diagnóstico de los problemas, que se realiza con el objeto de preparar las decisiones políticas de objetivos, metas e instrumentos de orden económico y social; en segundo término implica tomar las decisiones políticas mismas en cuanto a objetivos, metas y selección de instrumentos, lo que supone la elaboración de un plan de desarrollo; en seguida vendrá la fase de la utilización de los instrumentos para la ejecución o implementación de las políticas y programas para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el plan; y, por último, estará la fase de evaluación y de control del grado de cumplimiento de los objetivos y metas para efectuar las correcciones que sean del caso en el plan de desarrollo.

1/ Ver supra pág. 9.

En este sentido puede haber un plan nacional de desarrollo que establezca los objetivos y metas generales y al mismo tiempo en forma particular para cada uno de los sectores de la economía. Podrá haber un Plan Sectorial que defina las políticas, señale en forma más específica los objetivos y metas de un sector en particular y establezca los diversos programas que será necesario ejecutar para su cumplimiento. Normalmente los objetivos y metas están planteados en términos macro-económicos.

Desde otro punto de vista existe un nivel intermedio e integrado con la planificación nacional, que se denomina Planificación Regional para llegar en mejor forma al nivel local, que es donde se plasma en definitiva la ejecución de los diversos programas de desarrollo.

La planificación representa hoy día uno de los aspectos más señalados del Estado contemporáneo, que se caracteriza precisamente por su creciente intervencionismo o participación en la vida económica y social.

Sin embargo, los sistemas de planificación que se utilicen varían notablemente, según sea el sistema político y económico imperante en cada país, ellos llegarán desde la planificación imperativa utilizado por los países de economías centralmente planificadas hasta la planificación meramente indicativa utilizada por los países donde impera la economía de mercado.

El papel del Derecho en la planificación variará también según el sistema utilizado, ya que en las economías centralmente planificadas el Estado es dueño de todos los medios de producción y, por lo tanto, las normas jurídicas que se dicten tenderán a hacer énfasis en los aspectos imperativos del plan imperante; en las economías de mercado el papel que juega el Derecho aparece más limitado, ya que sólo hará énfasis en los aspectos institucionales para el establecimiento del plan y en cuanto a su implementación en las facultades del Estado para poder utilizar los distintos tipos de incentivos dirigidos a que los particulares adopten el tipo de conducta económica buscada. En los sistemas intermedios el Derecho tenderá a hacer énfasis en definir claramente el papel del Estado y de los particulares en los diferentes sectores de la economía y en la creación de sistemas de participación de los particulares en los diferentes niveles y etapas del proceso de planificación.

En todo caso se puede señalar que en la región, el Derecho no ha caminado a la misma velocidad que los cambios políticos y por lo tanto no se ha ido adaptando con suficiente claridad ante estas nuevas necesidades del Estado contemporáneo. En el hecho prácticamente no existen estudios que tiendan a definir con cierta profundidad el papel que el Derecho puede jugar en los distintos sistemas de planificación que se pueden utilizar y, como se ha señalado varias veces, el jurista tiende a pensar que no le corresponde actuar en las diversas etapas del proceso de planificación.

Lo anterior tiene particular importancia con respecto a la actividad agrícola, por cuanto los países de la región han ido tomando cada vez más conciencia de la necesidad de utilizar la planificación como un instrumento para lograr metas u objetivos dentro de un plazo dado. Hasta ahora el sistema normalmente utilizado ha sido el de dar normas que resultan hasta

cierto punto obligatorias o vinculantes para las instituciones del sector público agrícola, siendo únicamente indicativas para el sector privado.

Los países de la región que han avanzado más en la implementación de programas de reforma agraria han debido perfeccionar sistemas de planificación más completos, por cuanto en el hecho han pasado a controlar parte importante de la superficie agrícola del país, la cual se encuentra ahora en poder de los campesinos en diferentes tipos de tenencia. Lo anterior ha obligado a buscar sistemas de planificación de la producción y de la inversión de los fondos públicos, que van desde el nivel predial al nivel sectorial, con todas las dificultades que ello significa y al mismo tiempo han debido regionalizar el país para poder compatibilizar en mejor forma los intereses locales y sectoriales y al mismo tiempo crear algunos sistemas de participación de las organizaciones campesinas en los diversos niveles de la planificación.

En todo caso lo que interesa destacar en este párrafo es que los países de la región poco a poco han ido avanzando en la implementación de sistemas de planificación, algunos de ellos bastante complejos. El Derecho Agrario no puede estar ausente de las diversas facetas que supone un proceso de planificación y en el futuro se deberá hacer un esfuerzo importante por aclarar su papel en los diversos sistemas en aplicación e investigar sus resultados para permitir a otros ganar experiencias que permitan perfeccionar sus propios sistemas legales de planificación.

La creciente intervención del Estado en la actividad agrícola es un hecho histórico. Si a lo anterior unimos la necesidad de maximizar la utilización de los recursos productivos como una consecuencia de la crisis mundial de alimentación y de la necesidad de conservar los recursos naturales, veremos que ha quedado definitivamente superada la época de la economía liberal clásica y por lo tanto será urgente el ir buscando nuevos caminos que permitan unir de manera más eficaz los intereses públicos a los intereses privados. En este proceso el Derecho Agrario deberá jugar un papel destacado, tanto en la formulación como en la aplicación de estos nuevos sistemas, así como en su evaluación posterior. Sólo con el concurso del Derecho Agrario podremos implantar sistemas que sean eficaces en la planificación del desarrollo rural.

2. Derecho Agrario y reforma agraria

El concepto de reforma agraria ha estado tradicionalmente sujeto a múltiples y variadas interpretaciones, tanto al nivel de gobiernos como internamente en los países, como consecuencia de la controversia existente entre los sectores que propugnan por modificaciones de tipo estructural y aquéllos que procuran la paralización, disminución o aplazamiento del proreso de cambio.

Sin embargo, a nivel internacional se ha ido avanzando en la precisión conceptual de la reforma agraria, con el objeto de esclarecer cuáles son las acciones que le dan este carácter y cuál es el alcance de este concepto en la práctica.

Es así como la Undécima Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Caracas en 1970, con base en las recomendaciones de una comisión formada por funcionarios de la propia FAO y del IICA, aprobó por unanimidad una declaración de lo que debía entenderse por desarrollo y por reforma agraria y definió los objetivos mínimos que debían alcanzar los nuevos sistemas de tenencia surgidos como consecuencia de dicho proceso.

La Resolución 14/70 de dicha Conferencia Regional, establece que "La reforma agraria forma parte del concepto y de la estrategia del desarrollo e implica un proceso de reorientación de las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad. El sistema latifundio-minifundio no es solamente una forma de uso de la tierra, sino todo un sistema social local a través del cual se ejerce dominación sobre el campesinado". Más adelante agrega que "Siendo la reforma agraria parte de un proceso global de cambio, no puede ser realizada aisladamente, sino que implica modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social y supone un esfuerzo creador para concebir e implantar nuevos tipos de unidades de producción".

En América Latina, en parte debido a que la faceta más conocida del Derecho Agrario ha sido precisamente la legislación de reforma agraria, se ha tendido a confundir estos dos conceptos "Derecho Agrario" y "Reforma Agraria". Incluso se ha llegado a decir que el Derecho Agrario es el Derecho de la Reforma Agraria.

El Grupo Regional concuerda con la Resolución recién mencionada en el sentido que la reforma agraria es una estrategia que establece la necesidad de efectuar cambios profundos en la estructura agraria para conseguir el desarrollo. Por tanto, la reforma agraria es un medio de la política agrícola.

La reforma agraria se halla estrechamente vinculada al Derecho Agrario, por cuanto sin una normativa jurídica no habrá posibilidad de efectuar dicho proceso de cambio estructural y crear una nueva estructura estable, con nuevos sistemas de tenencia que impliquen una distribución más justa del poder político y social y de los ingresos del sector rural, que al mismo tiempo garantice y establezca la participación de la población organizada en el proceso de decisiones a los distintos niveles.

El proceso de reforma agraria supone una decisión política previa de aplicar un determinado esquema de desarrollo. Las medidas que se tomen para lograr determinados objetivos y metas no podrían aplicarse si no es por medio de una legislación agraria. De ahí la estrecha relación que existe entre Derecho Agrario y reforma agraria. Pero por su propia naturaleza las medidas de reforma agraria deben ser de carácter transitorio o temporal en el sentido de que deben cumplir los objetivos y metas dentro de plazos previstos, que por lo demás deberán ser lo más cortos posibles en circunstancias que los fines del Derecho Agrario deben ser permanentes. Lo anterior no significa de manera alguna que la parte normativa deba ser invariable, sino por el contrario también estará en permanente revisión y evolución si desea ir al compás de los hechos sociales y no después de ellos. Por eso nos parece limitado afirmar en forma absoluta que el Derecho Agrario es el Derecho de la Reforma Agraria, como también sería difícil aceptar que la reforma agraria nace como consecuencia del

Derecho Agrario. Una vez implantada una nueva estructura agraria no corresponderá hablar de reforma agraria sino de desarrollo rural.

Al Derecho Agrario le cabe una participación importante tanto en la etapa de remoción de la antigua estructura como en la construcción de la nueva estructura agraria que sea más acorde con los objetivos y metas trazados y solucione los graves inconvenientes existentes, tanto de tipo político como económico, social y cultural.

En relación con la etapa de remoción de la antigua estructura corresponderá al Derecho Agrario intervenir en el proceso de diagnóstico de la situación existente aportando la faceta jurídica que permita identificar los obstáculos jurídicos e institucionales, así como recomendar las medidas que se deberán tomar para remover dichos obstáculos, ya sea de orden constitucional o simplemente legal, de manera de poder contar con una legislación que sea no sólo ágil y eficaz sino que al mismo tiempo guarde una relación armónica con el resto del sistema legal. Asimismo, el Derecho Agrario permitirá contar con instituciones administrativas dotadas de facultades suficientes y no discutibles para aplicar la legislación de reforma agraria que se dicte para cumplir con las metas y objetivos establecidos.

La etapa de remoción de la antigua estructura tiene un gran contenido jurídico por cuanto ella afecta fundamentalmente la propiedad agraria, que más allá que un bien de producción ha sido considerada también como una fuente de prestigio, poder político y de dominación del campesinado. Precisamente, la formación del sistema latifundio-minifundio en nuestros países constituye la antítesis de los fines superiores del Derecho Agrario y de la política agraria.

La etapa de construcción de la nueva estructura en la reforma agraria también es un todo complejo donde deberán intervenir diferentes disciplinas científicas. Al Derecho Agrario cabe sí una parte importante aportando la faceta jurídica en el diseño, constitución y organización de nuevas formas de tenencia, principalmente formas asociativas de producción, que permitan alcanzar incrementos en la producción mediante una mejor utilización de los recursos productivos y la adopción de tecnologías convenientes, establecer las normas que estimulen mayores inversiones, aumenten los niveles de ingreso del campesinado y garanticen una distribución más justa del ingreso rural. Asimismo, le corresponderá participar activamente en el diseño e implementación de formas de organización campesina y de participación en los procesos de toma de decisiones a diferentes niveles. También le corresponderá intervenir en el diseño e implementación de toda una estructura de servicio que apoye a las empresas campesinas creadas bajo una nueva estructura de propiedad. Por último, deberá garantizar que en la nueva estructura creada no se repitan los vicios que la hicieron no sólo injusta sino también ineficaz. En otras palabras, deberá velar para que se cumplan los fines permanentes de la política agraria. Para ello se deberán continuamente realizar investigaciones jurídicas agrarias que permitan conocer la eficacia de las normas dictadas y proponer las medidas correctivas que sean necesarias.

Lo dicho en este párrafo resulta plenamente aplicable para explicar cuál deberá ser el papel del Derecho Agrario en los procesos de colonización que buscan expandir horizontalmente la frontera agrícola. En estos procesos deberá procurar en forma especial que no se repitan los vicios estructurales que se está buscando solucionar por la vía de la reforma agraria.

3. Derecho Agrario y organización campesina

Un grupo de especialistas en desarrollo rural, que se reunieron en 197 2 en Washington, invitados por la Secretaría de la OEA para formular recomendaciones tendientes a definir estrategias alternativas de desarrollo para América Latina en la década de los setenta han sostenido que: "La fuerza energética que mueve el proceso de desarrollo no procede solamente, ni siquiera principalmente, de los planes y proyectos de inversión de los administradores y empresarios industriales. El propio interés de las masas y sus energías creadoras son parte importante de la estrategia de todo esfuerzo de desarrollo a largo plazo. Esto exige una responsabilidad ciudadana política y económica ampliamente compartida que sólo puede lograrse mediante la reasignación del poder".

Agregan, que "La organización campesina se puede definir como un movimiento pacífico y democrático de auténticos trabajadores del agro, propietarios o asalariados que persiguen mejorar sus condiciones de trabajo, elevar sus niveles de vida e incorporarse plenamente al desarrollo económico, social, cultural y político del país. En buena cuenta las organizaciones campesinas pueden ser el instrumento para que el campesino haga realidad los postulados de las leyes agrarias que contemplan su total participación en el proceso de transformación social y en el cambio de la estructura de poder". 1/

Para el Grupo Regional es de fundamental importancia estimular la formación de organizaciones campesinas y exigir el cumplimiento de las convenciones internacionales que reconocen el libre derecho de los trabajadores rurales para organizarse y realizar actividades colectivas de acuerdo con sus propias iniciativas.

Las organizaciones campesinas deberían ser precisamente uno de los vehículos importantes para permitir el cumplimiento de uno de los postulados en la política agraria cual es el conseguir el "desarrollo del habitante rural". En otras palabras, reconocer que las necesidades humanas y los objetivos de las grandes mayorías deben ser la preocupación principal del desarrollo.

1/ Otto Schultz, "Elementos para una estrategia de desarrollo rural en América Latina", Revista Desarrollo Rural en las Américas, IICA, vol. VI, N° 1, enero-abril, 1974.

Por tanto, una de las preocupaciones fundamentales del Derecho Agrario es el análisis de los obstáculos legales e institucionales que impiden la creación y funcionamiento de las organizaciones campesinas, así como su integración en organizaciones de segundo grado, sean regionales o nacionales.

Especial mención merece el proceso de participación campesina en las decisiones a diferentes niveles donde el Derecho Agrario deberá hacer un especial esfuerzo creativo para encontrar fórmulas prácticas que garanticen una representatividad democrática y que permitan a los países contar con normas legales sobre la materia.

Al respecto, se deberá tener presente que la organización campesina, en sus diferentes grados, es precisamente el vehículo para lograr la participación de la masa organizada en los procesos de decisiones que le conciernen y principalmente en las diversas etapas y niveles del proceso de planificación.

El Derecho Agrario deberá preocuparse por que la organización campesina represente uno de los medios para redistribuir el poder en el sector rural. También de que sea el vehículo que permita realizar una distribución más equitativa de los ingresos en dicho sector, y lo que es más importante el Derecho Agrario puede contribuir a que ella sea el camino que permita que los campesinos y las empresas agrarias campesinas puedan contar con organizaciones de segundo grado financiadas por ellos, que sean realmente fuertes y poderosas.

Una adecuada legislación en este sentido puede proporcionar medios para redistribuir el ingreso en una región de manera de asegurar el desarrollo equilibrado y sostenido de la región en su conjunto y, además, a los campesinos les permitiría contar con organizaciones propias que les garanticen su acceso al crédito y a la provisión de insumos, que solucionen los problemas de mercadeo y de transformación de los productos y al mismo tiempo les permita crear y utilizar instrumentos de capacitación masiva y permanente. Asimismo, este tipo de organizaciones les permitiría entrar a solucionar problemas tan graves como la educación campesina, la salud y la vivienda rural.

4. Derecho Agrario y empresa agraria

Muy ligado con el tema anterior está el tema de la empresa agraria, que tiene una especial importancia para el Derecho Agrario. No en vano hay autores que definen el Derecho Agrario como el derecho de las empresas agrarias, por considerar que la esencia del fenómeno agrario reside en la organización de una serie de células productivas que son las empresas, precisamente por su importancia económico-social y por cuanto en definitiva toda norma jurídica agraria puede acabar refiriéndose a la empresa, desde el momento que de ella emana toda la producción. Desde este punto de vista el Derecho Agrario se referiría por un lado a la organización de las unidades de producción y por otro a la organización de la producción, que sería una consecuencia de la actividad de las empresas. 1/

1/ Alberto Bailarín Marcial, "Derecho Agrario", editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965, págs. 377 y sgtes.

El problema fundamental de la estructura agraria en América Latina, tal vez se deba en parte a la inexistencia de una adecuada legislación sobre la Empresa Agraria, que ha permitido precisamente que la agricultura se conforme por lo general en dos grandes subsectores, el de las grandes haciendas o grandes empresas que concentran el poder político, social y económico, y el otro subsector de las granjas pequeñas o minifundios, que sería el de las pequeñas empresas, que precisamente es donde vive la gran masa de la población marginada y explotada. El 1,9 por ciento de la población agrícola activa del sector agrícola posee más del 50 por ciento de la tierra cultivable mientras que los minifundistas, que representan una cuarta parte de la población activa, sólo disponen del 2,4 por ciento.

Esta falta de legislación sobre la empresa agraria que se observa en América Latina no es casual; por el contrario, tiene profundas raigambres históricas y políticas que han permitido la formación del latifundio con todas sus consecuencias. Los códigos y las leyes dictados en los países de la región desde comienzos de la época republicana, dieron siempre un valor absoluto a la propiedad y se han basado en el principio de la autonomía de la voluntad. Por tanto nunca ha habido límite en cuanto a la extensión de tierra que puede poseer una empresa y como consecuencia tampoco las leyes consagraban la obligación de explotar la tierra. Tampoco regularon la organización y relaciones internas de la empresa. Incluso la relación laboral era considerada sólo como un arrendamiento de servicios. Sólo en épocas muy recientes las constituciones políticas han consagrado el principio de la función social de la propiedad y sólo en algunos países se han dictado leyes para implementar este principio, pero con escaso sentido práctico. Sólo algunas leyes de reforma agraria en el hecho han establecido limitaciones a la extensión de la tierra que puede poseer una persona y han impuesto obligaciones no sólo del punto de vista técnico, sino también social, pero ello bajo el permanente ataque de los defensores de la libre empresa que señalan que cualquier limitación en este sentido impide el desarrollo de la agricultura. Igual cosa ha sucedido con normas dictadas para prohibir o regular los contratos de arrendamientos rurales o de otras formas de explotar la tierra por intermedio de terceros, que no significan otra cosa que gozar de los beneficios de la tierra, haciendo que otros sean los empresarios, la exploten y corran con los riesgos del negocio.

En general, se puede decir que las normas legales existentes no destacan en la actividad agrícola su carácter empresarial; sólo podemos encontrar ejemplos en este sentido en la legislación tributaria. Por esta razón, en la región está muy poco estudiado el aspecto jurídico de la empresa agrícola, cuáles son sus derechos y cuáles sus obligaciones desde el punto de vista del interés social de la actividad que ejecuta.

Lo mismo se puede decir respecto del papel del Estado en la empresa agrícola; el criterio hasta ahora predominante establece que aquél debe prestar todo tipo de servicios a los empresarios, desde construir la infraestructura de caminos y de riego hasta otorgar créditos y asistencia técnica, pero éstos deberán ser siempre lo menos gravoso posible para el propietario tradicional y no imponer ningún tipo de obligaciones a las empresas en aras del interés general.

Una consecuencia muy importante de la concentración de la propiedad de la tierra es el gran desempleo que existe en el sector rural, que a su vez es la causa de los movimientos migratorios que se producen en nuestros países en una búsqueda de nuevas posibilidades de empleo en las ciudades, lo que a su vez crea los cordones de poblaciones marginales que todos conocemos en América Latina.

Al respecto el Grupo de Especialistas en Desarrollo Rural antes referido, señala: "En muchos países latinoamericanos, el sector agrícola podría proporcionar muchas oportunidades de empleo productivo si las estructuras de los patrones de propiedad de la tierra se modificaran por el sistema de granjas familiares (pequeña propiedad), de empresas comunitarias, de cooperativas de producción agrícola o por uno que combinase una o más de esas formas. Con ello se lograría que la tierra se considere no como un mero recurso que ha de combinarse eficientemente con un capital escaso para elevar al máximo la producción agrícola, sino como un vehículo para la creación de empleos y como un instrumento para generar oficios y desarrollar nuevas destrezas".

Más adelante agrega "Dado que actualmente la propiedad de la tierra está concentrada y que la mano de obra redundante está muy mal organizada y carece de poder de negociación, los aumentos de la producción se distribuyen más o menos automáticamente en favor de los propietarios de los recursos durante el proceso mismo de la producción. Estos perciben los ingresos generados por el incremento de la producción debido a que los trabajadores no están en condiciones de exigir una participación. Debe observarse también que las instituciones de propiedad privada, libertad de contratación y competencia, tampoco pueden redundar en favor del interés público hasta que se logre una distribución más equitativa de la riqueza, del poder y de la oportunidad. Dentro del presente sistema, esas instituciones pueden hasta acentuar la desigualdad. Por consiguiente, la defensa rígida de la estructura existente de los derechos de propiedad puede conducir a la eliminación completa de esas instituciones. Un planteamiento reformista más flexible favorecerá a menudo la conformación de sistemas mixtos de empresas privadas, estatales, comunitarias o cooperativas que pueden ser mucho más apropiados para satisfacer las necesidades del desarrollo". 1/

En los procesos de reforma agraria que se han desarrollado en la región, han ido surgiendo interesantes nuevas formas de empresa, que han ido más allá de los sistemas cooperativos tradicionales. Entre ellas se pueden citar a los asentamientos, las sociedades agrícolas de interés social, las empresas comunitarias, los ejidos colectivos, las cooperativas de producción agropecuaria, etc. Ellas se caracterizan por una serie de factores que les son comunes, tales como el control comunitario de la explotación de la tierra, si bien no siempre sobre su propiedad; valoración preferencial del factor trabajo sobre los otros factores de la producción; y organización empresarial de los campesinos para el control del proceso productivo, bien a través de la autogestión o de las diversas formas de co-gestión.

1/ Trabajo citado en pág. 31.

Además han ido surgiendo interesantes formas de empresas de segundo grado, como las federaciones, centrales, cooperativas regionales, cooperativas multiactivas, etc., las cuales se encuentran deficientemente estudiadas desde el punto de vista del Derecho.

Estas formas asociativas de producción han arrojado hasta ahora promisorios resultados, en cuanto a dar mayores posibilidades de empleo, mayores ingresos y aumento de la producción. El Derecho Agrario ha hecho aportes importantes para permitir la constitución y marcha de estos nuevos tipos de empresa, tanto a través de las leyes de reforma agraria como en su reglamentación. Sin embargo, en varios países existen sin que se haya dictado una nueva legislación que esté especialmente adecuada a sus objetivos lo que ha impedido un mayor desarrollo de este tipo de empresas, aplicándose como substituto la legislación cooperativa tradicional.

En todo caso creemos que el Derecho Agrario tiene un papel importante que jugar para diseñar una nueva propiedad agraria y en definitiva nuevos tipos de empresas agrarias, más acorde con los objetivos del desarrollo. Este tema es de extraordinaria importancia y debiera estudiarse en profundidad en cada uno de nuestros países.

5. Derecho Agrario y crédito agrícola

La actividad agraria, como cualquier otra actividad económica necesita de recursos financieros para poder desarrollarse. El instrumento normal de financiamiento es el crédito agrícola; sin embargo, los volúmenes que se destinan a financiar esta actividad han sido insuficientes. La falta de niveles adecuados de crédito se debe a que las inversiones para el desarrollo de la agricultura y la ganadería y con mayor razón con respecto al sector forestal, se consideran de mucho riesgo frente a otros sectores de la economía como la industria y el comercio.

Influye también en este hecho las características propias que presenta la actividad agrícola, tales como su poca rentabilidad comparativa frente a otras actividades económicas, su nivel tecnológico, influencia del medio ambiente, sus ciclos biológicos fijos que la imposibilitan de reaccionar rápidamente frente a las necesidades de producción, su contingencia frente a factores climáticos o de otro tipo como pueden ser las plagas de las plantas o las enfermedades de los animales, etc.

El crédito debe constituirse en un instrumento fundamental de la política agraria de cualquier país, pero sus fines deberán estar en relación directa con los objetivos del plan de desarrollo rural.

El crédito como instrumento para orientar la producción no puede ser tratado como una institución aislada, sino conjuntamente con los diversos otros aspectos que constituyen la política agraria, principalmente con la política de precios, de comercialización y de la redistribución de los ingresos provenientes del sector rural.

Por otra parte y desde el punto de vista social la actividad agraria también presenta una serie de características que deben tenerse en cuenta en las decisiones sobre política crediticia, tales como el nivel cultural

de los beneficiarios, el problema del empleo, la estructura de tenencia y propiedad, grado de organización de la masa campesina, niveles de educación, salud, vivienda, nutrición, etc.

Nuestros países en general han carecido de políticas agrarias adecuadas que tomen en cuenta los fines de la política agraria. Normalmente se ha repetido en la distribución del crédito el problema de la distribución de la propiedad territorial; o sea, se tiende a beneficiar más a los propietarios grandes que a los pequeños agravándose los problemas de redistribución del ingreso del sector rural.

Por otra parte a través del crédito se ha pretendido aumentar los niveles tecnológicos de la agricultura, principalmente importando maquinaria agrícola altamente sofisticada. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que en muchos casos esta política tiende a aumentar los niveles de desempleo.

Especial mención merece el aspecto institucional. Las características propias de la actividad agraria que se han mencionado anteriormente ha motivado que en la casi totalidad de los países de la región el crédito destinado al sector sea entregado fundamentalmente por diversos organismos del sector público. Sólo en un grado relativamente pequeño el crédito agrícola ha sido atendido por la banca privada u otros organismos de este sector.

Desde el punto de vista institucional, en los referidos organismos públicos de crédito se observan varios fenómenos bastante comunes como el hecho que las políticas o las líneas de crédito de cada organismo no están sometidos en todos sus aspectos a la política agrícola; también se observa que algunos organismos oficiales trabajan sin ninguna coordinación entre sí entrando a competir en una misma línea de crédito. Otro hecho bastante común en los organismos oficiales es lo engorroso de la tramitación de los créditos, sistema que en el hecho sólo permite obtener este tipo de ayuda a los agricultores más grandes dotados de mejor organización que los pequeños y medianos. Aún en aquellos organismos que se dedican a atender al pequeño o mediano productor es frecuente observar que las demoras en su tramitación ocasiona que el crédito se pierda por falta de oportunidad, como ser con aquellos destinados a la adquisición de semillas, abonos o pesticidas o con aquellos destinados a absorber los gastos de la cosecha o recolección para permitir al agricultor vender sus productos cuando exista menor oferta y de esta manera obtener mejores precios.

También es frecuente observar que los créditos no se otorgan sujetos a determinado plan de inversión y que tampoco existen sistemas ágiles y adecuados de control en la utilización del crédito, lo que motiva que se mal utilice el recurso en inversiones no necesariamente rentables, se le destine a inversiones más rentables fuera del sector, o se gaste en actividades suntuarias.

El Derecho Agrario debe intervenir en diferentes aspectos del crédito agrícola, somo ser el aportar los aspectos jurídicos que permitan que las políticas del sector en esta materia guarden relación con los fines de la política agraria y sea realmente un instrumento de desarrollo y no de agudización de los problemas estructurales que existen en el agro. Por

otra parte, su papel fundamental será el preocuparse de que la normativa agraria en torno al crédito sea clara y guarde coherencia con las políticas y sobre todo que guarde relación con las características propias de la actividad agraria.

Dos instituciones jurídicas que guardan estrecha relación con el crédito interesan de sobremanera al Derecho Agrario, una es el sistema de garantía y la otra es el seguro agrícola.

Las garantías, como su nombre lo dice, sirven para garantizar a la entidad otorgante la recuperación de su crédito. El Derecho Agrario tiene mucho que avanzar, ya sea en la búsqueda de nuevos sistemas ágiles, seguros y fácilmente operables o bien en la divulgación de sistemas ya utilizados en otros países en forma bastante general y que no son conocidos en otros. La institución tradicional ha sido la garantía hipotecaria, sin embargo, ella presenta serios inconvenientes en el caso de los pequeños agricultores que normalmente carecen de título de dominio o en el caso de los arrendatarios, medieros, aparceros, etc., que no son dueños de la tierra y que explotan reconociendo el dominio de otros. En otras palabras, el crédito tradicionalmente estuvo unido al dominio de la tierra con lo cual automáticamente se marginaba de sus beneficios a la mayor parte de los productores agrícolas, sobre todo a los más desposeídos. En muchos países se ha reaccionado utilizando otros sistemas de garantías como la prenda agraria que recae sobre la cosecha o la maquinaria agrícola, pero al Derecho Agrario le queda mucho que avanzar en la búsqueda de nuevos sistemas de garantía que hagan realidad el principio de que la propiedad agraria cumple una función social y lo que garantiza su existencia es el trabajo.

Lo anterior tiene particular importancia en los países que están realizando procesos avanzados de reforma agraria, donde precisamente se está realizando una reestructuración de la propiedad rural y por lo tanto están naciendo nuevas empresas, generalmente de tipo asociativo, donde el crédito debe realizar, además, un papel eminentemente educador del campesino. En estos países el derecho de propiedad ha sido profundamente reformado y por lo tanto cambia de sentido la garantía real; por ejemplo, desde el punto de vista social aparecen una serie de dificultades para hacer efectiva una garantía sobre las tierras de una cooperativa de reforma agraria. También es aplicable lo dicho a las zonas donde predomina el minifundio o el pequeño arrendatario o aparcero, donde el crédito debe desempeñar no sólo un papel educador, sino también organizador de los campesinos, de manera que uniendo sus esfuerzos puedan superar su nivel de pobreza.

Cierto es que existe el crédito supervisado, pero este sistema debe aún superar una serie de fallas para ser realmente un instrumento de desarrollo.

Otra institución, muy relacionada con el crédito que debe merecer una especial preocupación del Derecho Agrario, es el seguro agrícola que precisamente pretende superar lo aleatorio de la actividad agraria que continúa siendo una de las principales dificultades para el acceso del crédito al sector. Queda mucho que hacer en este sentido en la región, tanto en la búsqueda de sistemas operables que superen algunos de los problemas que esta institución presenta para su aplicación desde el punto de vista técnico, como en la dictación de las normas correspondientes y en su

impiantación posterior. En todo caso, los nuevos sistemas que se busquen para implantar en la región, trátese de seguro voluntario u obligatorio, deberán cumplir una función social en el sentido que garanticen un ingreso mínimo al pequeño agricultor que no teniendo otras posibilidades de ingreso se vea azotado por diversos tipos de siniestros, causados por el clima, plagas, enfermedades u otros, los cuales agudizan su situación de pobreza y lo imposibilitan de pagar el crédito que percibe.

Por último, especial preocupación deberá tener el Derecho Agrario para mejorar los aspectos institucionales del crédito, tanto desde el punto de vista de la coordinación que debe existir entre los organismos y la política agrícola, como en la simplificación de los trámites, sobre todo para facilitar el acceso al crédito del campesino y agricultor de pocos recursos.

6. Derecho Agrario y mercadeo agrícola 1/

Según el profesor Vivanco, el mercadeo "consiste en el conjunto de actos y operaciones que se realizan para lograr que la producción (agrícola) pueda venderse en el mercado. Su proceso abarca desde las tareas procesa-doras hasta la venta. Es decir, todos los actos que se requieren para almacenar, clasificar, tipificar, desinfectar, transportar, distribuir y vender la mercadería. Desde la recolección hasta el mercado, todo es mercadeo agrícola. La compra de insumos también se incluye, lo mismo que el pago de salarios, compra de cualquiera de los elementos necesarios para producir". 2/

Siendo la actividad agraria esencialmente productiva no puede existir sin el mercadeo, sin que haya compra y venta de los productos agropecuarios. Por tanto, sin mercadeo no hay actividad agraria y sin actividad agraria no hay mercadeo.

La actividad del mercadeo es compleja ya que puede comprender muchas operaciones físicas como las ya mencionadas y al mismo tiempo la celebración de una serie de actos jurídicos sucesivos, como compraventa, depósito, transporte, seguro.

1/ Los términos "comercialización agrícola" y "mercadeo agrícola" se usan indistintamente en diversos documentos consultados. En el presente documento se ha preferido utilizar este último, por cuanto el Diccionario de la Lengua Española, XIX Ed. 1970, publicado por la Real Academia Española establece que comercialización es la acción y efecto de comercializar. A su vez comercializar es "dar a un producto industrial, agrícola, etc., condiciones y organización comerciales para su venta". Por tanto, no incluye ni comprar ni vender. En cambio, mercadeo según el mismo diccionario es el "conjunto de operaciones por que ha de pasar una mercancía desde el productor al consumidor".

2/ Antonino C. Vivanco, "Papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias", Memoria de la Reunión Iberoamericana de Especialistas en Derecho Agrario, Mérida, Venezuela, 1974, pág. 124.

Por otra parte, la actividad agraria también comprende la agroindustria y la industria alimentaria, que supone transformar los productos primarios en productos elaborados para ponerlos a disposición del consumidor, lo cual también supone la realización de operaciones físicas y jurídicas, parte de las cuales se encuentran comprendidas en el mercadeo agrícola.

Siendo la actividad compleja, las decisiones sobre política del mercadeo agrícola también lo son, ya que por una parte suponen la necesidad de llegar al consumidor con el producto de mejor calidad al más bajo precio, pero al mismo tiempo implican velar para que el productor reciba un precio conveniente que lo incentive a incrementar racionalmente su producción.

El problema no es sólo de mercadeo interno de los países de América Latina sino también de mercadeo externo, por cuanto las economías de varios de ellos son exportadoras de productos agropecuarios. En algunos sus economías son altamente dependientes de dichas exportaciones agropecuarias. Sobre este punto nos referiremos más adelante.

Según los profesores de la Universidad de Michigan, Kelly Harrison y Harold M. Riley, en América Latina, se hace cada vez más necesaria la acción pública del Estado que permita mejorar la comercialización de los productos agropecuarios. Ellos señalan que "Conforme aumenta la especialización económica, las economías latinoamericanas se están industrializando y urbanizando más. El desarrollo económico se encuentra más y más afectado por la eficacia y la eficiencia de la coordinación de los mercados y el traslado físico de los productos entre los muchos componentes especializados del sistema. La demanda de servicios de comercialización agropecuaria y de alimentos se está ampliando rápidamente como resultado de las altas tasas anuales de aumentos de la población (del 2 al 4 por ciento), la tecnificación de la agricultura, la rápida migración hacia las ciudades (del 5 al 7 por ciento anual de las ciudades grandes), un alto porcentaje promedio (del 40 al 50 por ciento) del ingreso de los consumidores que se dedica a alimentos 1/ y hay una elasticidad-ingreso alto en la demanda de los productos agrícolas. El costo de los alimentos se ha vuelto un asunto extremadamente sensitivo tanto en lo económico como en lo político. Las estrategias de desarrollo durante la década pasada han enfatizado en el aumento en la producción, la productividad y el ingreso agrícola. Pero ahora, cuando casi el 50 por ciento de la población latinoamericana vive en las ciudades y hay una población básicamente agrícola que está suficientemente especializada para requerir la compra de un porcentaje considerable

---

1/ Según el documento de FAO, "Mejor Aprovechamiento y Destino de la Producción Agrícola", LARC/72/7 presentado a la XII Conferencia Regional, este porcentaje en los consumidores urbanos oscila entre el 60 al 80 por ciento de su renta, en circunstancias que en las naciones más desarrolladas los gastos de alimentación solamente representan el 18 por ciento de los ingresos familiares.

de sus insumos y alimentos en el mercado, están aumentando las preocupaciones en cuanto a la organización y desempeño del sistema de comercialización". 1/ 2/

Normalmente, en América Latina no han existido políticas claras, coherentes y permanentes en el tiempo ni tampoco suficiente preocupación en materia de mercadeo agrícola y se tiende a hacer énfasis en la necesidad de facilitar al productor su acceso al mercado para que venda directamente al consumidor, pero esto no sólo se hace difícil sino muchas veces imposible. De ahí que el intermediario sea una institución corriente que todos censuran pero aceptan como un mal necesario.

Según los autores antes nombrados en cada país se debiera abordar este problema haciendo estudios sistemáticos y globales destinados al mejoramiento de los sistemas de mercadeo. Estos estudios deben estar orientados a proporcionar mayor bienestar humano, considerar las necesidades de productos y servicios, diagnosticar los problemas de la comercialización, lanzar hipótesis para su solución, evaluar los efectos del sistema, decidir sobre la acción apropiada, implementar los cambios, examinar los resultados y finalmente realizar ajustes sobre la marcha. En todo caso su enfoque global debe estar muy relacionado con los objetivos para el desarrollo que se ha fijado el propio país.

Interesa destacar que sólo muy recientemente y en escasos países el problema se está afrontando globalmente y en forma sistemática y científica, lo cual hace necesario investigar las necesidades de consumo y evaluar la capacidad del sistema de producción y comercialización para entregar económicamente los bienes y servicios deseados. Ello supone que los objetivos de la política agrícola en materia de mercadeo tengan debida coordinación con los objetivos y metas del respectivo plan de desarrollo nacional. Sólo afrontando globalmente el problema se podrán tener mercados eficientes y más coordinados que no sean un factor limitante entre la capacidad productiva existente y la demanda de los consumidores y evitar las excesivas fluctuaciones en los precios que no benefician ni al productor ni al consumidor.

El Derecho Agrario debe cooperar en el establecimiento de políticas de mercadeo tendientes a lograr un mayor bienestar de la población. Para ello se deberá estudiar globalmente la legislación existente al respecto, muchas veces dispersa y contradictoria y analizarla críticamente en relación con los objetivos del desarrollo agrario. De esta manera podrá

1/ Kelly Harrison y Harold M. Riley, "La institucionalización de programas para el mejoramiento de la comercialización", Revista Desarrollo Rural en las Américas, IICA, vol. VI, N° 2, mayo-agosto 1974.

2/ Según UNESCO en 1970, el 54, 54% de la población total de América Latina era urbana; para el año 1990 se calcula que este porcentaje llegue al 65, 92%, en circunstancias que en 1950 era sólo el 39, 41%.

aportar la faceta jurídica en la evaluación que será necesario hacer del sistema de mercadeo existente y proponer soluciones. Especial preocupación deberá existir tanto en las limitaciones legales existentes para la organización de los productores con el objeto que puedan intervenir unidos en las diversas operaciones que supone el proceso de mercadeo, como en analizar y normar el papel que cabe al Estado en este proceso por cuanto uno de los problemas que existe más a menudo es el de exceso de autoridades intervinientes en los procesos de mercadeo, en su falta de coordinación e incluso en intereses contrapuestos, como frecuentemente sucede con las autoridades a nivel municipal. También interesará estudiar globalmente los aspectos tributarios relacionados con el mercadeo, sanidad animal y vegetal, normas existentes para cada uno de éstos, etc.

El Derecho Agrario tiene mucho que avanzar en el conocimiento del complejo problema del mercadeo para que cada país pueda tener una normativa que sea coherente con sus propósitos del desarrollo. En todo caso ello parece esencial no sólo para el desarrollo de la propia actividad agraria, sino también para lograr el mayor bienestar de la población.

7. El Derecho Agrario y la investigación agrícola

Cuando recientemente todos los países del mundo se han reunido en una Conferencia Mundial de la Alimentación para discutir la necesidad de aumentar la producción agrícola para solucionar un problema de hambre que afecta a millones de seres humanos, resulta inoficioso destacar la importancia de la investigación agrícola para aumentar la producción de alimentos.

Por otra parte es un lugar común destacar los importantes descubrimientos hechos en materia de nuevas semillas mejoradas de mayor rendimiento o de animales de elevada capacidad genética o en la obtención de fertilizantes y pesticidas más eficientes, todo con el objetivo final de aumentar espectacularmente los rendimientos unitarios por hectárea.

Sin embargo en la última Conferencia Mundial de la Alimentación se ha manifestado que para solucionar el problema de la escasez de alimentos a nivel mundial, no es suficiente una expansión vertical de la producción destinada a aumentar la productividad de las tierras agrícolas mediante una mayor utilización de los insumos agrícolas o el mejoramiento o expansión de los sistemas de riego, sino que también será necesario realizar una expansión horizontal de la agricultura que permita poner en cultivo cientos de millones de hectáreas de tierras vírgenes o semi-vírgenes, con riego o sin él, todo lo cual significa nuevos desafíos a la ciencia y en definitiva a la capacidad creadora del hombre, bajo la dramática advertencia que si esto no sucede "a la larga y desde luego después de 1985, no será posible alimentar a la población del mundo en desarrollo". 1/

1/ Naciones Unidas, "El problema alimentario mundial, propuestas de acción nacional e internacional", documento de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF. 65/4), Roma, noviembre de 1974, pág. 67.

El mismo documento citado precedentemente señala que la expansión horizontal significa para América Latina poner en cultivo 85 millones de hectáreas de nuevas tierras, regar 4 millones de hectáreas y renovar y mejorar el riego en 5 millones de hectáreas adicionales. Sin perjuicio de los problemas de inversión que esto significa señala que "La roturación de nuevas tierras y la traída de aguas a terrenos actualmente sin riego plantea enormes problemas de mantenimiento de la fertilidad de los suelos, algunos de los cuales son ya conocidos, mientras otros requieren considerables investigaciones agronómicas. Las propiedades físicas y químicas de los suelos de las áreas tropicales y de algunas subtropicales plantean problemas de mantenimiento de la fertilidad de los suelos, diversos de los que se encuentran en otras partes. El desmonte desconsiderado del terreno seguido del cultivo mecánico, puede destruir fácilmente las propiedades físicas de suelos por lo demás fértiles. Será necesario realizar investigaciones y experimentos de explotación de suelos, prestando atención entre otras cosas al empleo de fertilizantes químicos y abonos orgánicos, a los métodos de cultivo, a la rotación de éste y al control de las aguas, por no mencionar más que algunos aspectos". 1/

Con respecto a la expansión vertical todos conocemos las esperanzas que se concibieron con la utilización de variedades de alto rendimiento de trigo, arroz y maíz, encontrados en los últimos años, lo que se denominó la Revolución Verde. Sin embargo, y sin desconocer la importancia de esta valiosa contribución científica, la experiencia nos ha enseñado que no puede hacerse un uso ilimitado de esas variedades por cuanto sus características sólo florecen en comarcas con determinadas características ecológicas, lo cual ha planteado nuevos desafíos a la ciencia para vencer estos inconvenientes. Por otra parte no se han logrado éxitos contundentes respecto de otros cultivos importantes como las semillas oleoginosas, los tubérculos y las leguminosas.

Lo anterior no hace otra cosa que destacar la importancia y la necesidad que cada uno de los países de la región tiene de contar o fortalecer sus servicios de investigación agrícola y pecuaria.

Pese a que entre los países de la región hay diferencias importantes en cuanto a los volúmenes de pesticidas, fertilizantes y semillas mejoradas utilizados, en general se puede decir que su utilización va en aumento pero sigue siendo relativamente reducida, lo cual incide en los niveles bajos de productividad que caracterizan en general la actividad agropecuaria de la región, en comparación con los resultados alcanzados por países de mayor desarrollo relativo. 2/

1/ Id. documento citado nota anterior, pág. 75.

2/ En el Anexo N° 8 se puede encontrar un cuadro elaborado con base en datos de la FAO, el cual señala los rendimientos de algunos cultivos principales y sus tasas anuales de variación en los países del grupo andino y en otros países de mayor desarrollo relativo que sirven de punto de comparación y que demuestra los bajos rendimientos que en general caracterizan a la actividad agropecuaria en América Latina. Este cuadro ha sido elaborado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES.

En general se puede decir que en América Latina no existen limitantes serias que impidan aumentar la producción mediante la difusión y aplicación de técnicas modernas de cultivo entre el mayor número posible de agricultores, pero para ello se requiere por una parte aumentar la capacidad de consumo mediante políticas adecuadas de redistribución del ingreso, tanto en el sector urbano como rural y al mismo tiempo introducir modificaciones importantes en los sistemas de tenencia de la tierra que hagan posible en el sector rural no sólo la mencionada redistribución de ingresos, sino también la introducción de mejoramientos técnicos en escala significativa.

Este hecho condiciona profundamente la tecnología que necesitan los países de la región. Debe tender a aumentar la productividad pero no a desplazar la mano de obra sino, por el contrario, generar nuevas oportunidades de empleo, adecuadamente remunerado.

Por eso se puede decir que en la región se necesita urgentemente un mayor desarrollo tecnológico para elevar su productividad, que permita no sólo satisfacer la demanda interna sino también generar excedentes exportables. Al mismo tiempo para elevar la capacidad de consumo se necesita proporcionar mayores ingresos a quienes no lo reciben o sólo lo tienen en forma menguada, por la vía de ofrecer un empleo remunerado y estable a los millones de personas que hoy no trabajan o sólo lo hacen en forma parcial. En algunos países estos empleos deberá generarlos principalmente la agricultura y sus actividades conexas, como condición indispensable para alcanzar el desarrollo global de sus economías.

Lo anterior coincide con lo declarado por la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina que estableció "Que las estrategias que se preocupan sólo con una modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a sólo una de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento y por ende de conservación de la sociedad tradicional. De hecho si la modernización tecnológica no va acompañada o precedida por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, considerado como un proceso de promoción humana de toda la población" .

En estas circunstancias será necesario que los gobiernos de la región, frente al desafío que tienen por delante intensifiquen sus programas nacionales de investigación o creen nuevos programas en las diferentes zonas agrícolas de cada país, para atacar efectivamente aquellos problemas que se estimen prioritarios de acuerdo con los objetivos de la política agrícola. Estos programas deberán tener no sólo un carácter interdisciplinario para que se analicen todos los aspectos del desarrollo, sino también deberían tener un carácter interinstitucional para garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y financieros.

Es evidente que la investigación agropecuaria en sí misma escapa al campo del Derecho Agrario, pero éste como una rama de las ciencias sociales podrá cooperar con ella en un programa interdisciplinario que analice las condiciones que permitan definir las características sociales que deberá tener la investigación en un país, como asimismo será su misión el institucionalizar la investigación como consecuencia de las decisiones políticas que se tomen al respecto.

Igualmente el Derecho Agrario podrá cooperar en el desarrollo tecnológico estableciendo las normas relativas a la producción, utilización y protección relativas a las semillas mejoradas, abonos y pesticidas, velando para que se cumplan los fines superiores de la política agraria. Igualmente podrá cooperar en el establecimiento de las normas sobre control de plagas y enfermedades de las plantas y del ganado, para mejorar el ambiente fitosanitario y de esta manera obtener una mayor producción.

Importante papel tendrá esta rama del Derecho en la creación de las condiciones para que la nueva tecnología sea puesta realmente al servicio de los agricultores más pobres, no sólo desde el punto de vista institucional, sino también en cuanto a la organización del campesino para facilitar su acceso a estos nuevos insumos agrícolas y a la posterior comercialización de la producción.

Especial preocupación cabe al Derecho Agrario en lo relativo a lograr una mayor y más eficiente y racional utilización de las aguas de regadío, y a la conservación de este recurso indispensable no sólo para la produccion sino también para la vida misma. Si bien en algunos países el agua existe en abundancia, no es menos cierto que en otros países o regiones es más importante que la tierra misma por su escasez relativa y se transforma en el factor limitante para obtener una mayor producción. Principalmente en estos últimos países es frecuente observar que la concentración de la propiedad de la tierra va normalmente acompañada de una excesiva concentración de los derechos de aguas, lo que ocasiona su ineficiente utilización.

No es posible en esta ocasión hacer un análisis exhaustivo de este complejo problema sino sólo llamar la atención hacia este campo tan importante del Derecho Agrario, que requiere de urgentes acciones de los gobiernos y que puede ser un ejemplo de cómo el Derecho puede servir a la técnica y en definitiva a los objetivos del desarrollo.

8. Derecho Agrario e integración regional agropecuaria

a) Proceso de integración regional agropecuaria

El tema de la integración de los países latinoamericanos, como fenómeno económico y político, empieza a cobrar importancia alrededor de la década del 50, impulsado fundamentalmente por CEPAL.

Según Montague Yudelman, CEPAL propiciaba una cooperación internacional más estrecha y la necesidad de la expansión del comercio en América Latina como indispensable para lograr el desarrollo económico, basado en "el deterioro a largo plazo de la relación de intercambio de los productos primarios, la clase principal de exportaciones de los países menos desarrollados y la perniciosa disparidad de poder de negociación de éstos con los países desarrollados, que se dedican a prácticas oligopolísticas de mercado, dan gran protección a sus industrias y dominan el campo de la tecnología". Agrega que "Según la CEPAL, la única pauta que pueden seguir las zonas menos desarrolladas para salir de su estancamiento secular, consiste en reorganizar la estructura de su producción y comercio para hacer frente a las nuevas condiciones. Esto se debía lograr principalmente con un programa acelerado de sustitución de importaciones en la industria y encontrando nuevos mercados para los productos tradicionales y para nuevas exportaciones.

La CEPAL sostenía que en la América Latina la industrialización acelerada era imposible si no se lograba la integración económica". 1/

La segunda etapa se inicia en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo, que estableció una zona de libre comercio y creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y con la firma del Tratado de Managua que creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En la actualidad pertenecen a la ALALC once países que son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela y el MCCA está integrado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

El objetivo principal del Tratado de Montevideo fue el realizar una eliminación gradual de los gravámenes a las importaciones que se realicen dentro del área, para hallar una adecuada solución a los problemas de orden comercial y a la vez crear un instrumento que tuviera el dinamismo suficiente para ayudar a superar las trabas que se oponen al desarrollo económico. El plazo original para efectuar las reducciones de gravámenes vencía en 1973, al final del cual se estudiaría la posibilidad de la formación de un Mercado Común. Posteriormente en 1969, en la IX Conferencia Ordinaria de la ALALC se firmó el Protocolo de Caracas, por el cual se amplió este plazo hasta el 31 de diciembre de 1980.

En general, se puede decir que ALALC no ha alcanzado los resultados que se esperaban y en la actualidad se encuentra en cierta situación de estancamiento, pero que sin duda ha sido un paso importante dentro de un proceso que todavía se ve muy largo para llegar a una verdadera integración regional.

Según el Secretario General de la ALALC, Gustavo Magariños, "Quizás el principal defecto del Tratado de Montevideo radique en la importancia que para el cumplimiento del programa de liberación adquiere el comercio de productos agrícolas". Según el mismo autor este proceso de liberación aparece como más difícil si se tiene en cuenta que la gran parte de las economías de los países latinoamericanos se sustentan precisamente en la producción agrícola, donde está ocupada mayoritariamente la población activa y al mismo tiempo se observa el fenómeno del empleo y subempleo; por otra parte dificulta una libre competencia estricta el hecho de la disparidad entre los niveles de productividad y los costos de cultivos iguales o similares entre los países. Otro hecho importante lo constituye la carencia bastante generalizada de políticas agrícolas orgánicas, planificadas y estables a mediano y largo plazo, las desigualdades en las estructuras de tenencia y en las prácticas de comercialización internas y externas, que dificultan el lograr la adecuada armonía para el proceso integracionista. También influye la tendencia de los países a buscar soluciones

---

1/ Montague Yudelman, "El desarrollo agrícola y la integración económica de la América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1970, págs. 199-200.

para problemas coyunturales y a descuidar la ejecución de programas de desarrollo a largo plazo en una actividad que se caracteriza precisamente por la proyección en el tiempo. 1/

Tanto Yudelman como Magariños coinciden en que el comercio de productos agropecuarios debe estar sujeto a mecanismos y condiciones especiales. El objetivo de la integración para el sector agropecuario no estaría en la simple creación de un espacio económico sujeto a las fuerzas del mercado, sino más bien en lograr la intensificación del intercambio de bienes agropecuarios a través de acciones de planificación de la producción. Estas acciones deberán tomar en cuenta las necesidades regionales y nacionales para asegurar la estabilidad de las producciones habituales y que al mismo tiempo armonicen el proceso de inversiones para estimular la especialización, y de esta manera poder sustituir gran parte de las importaciones que los países pertenecientes a la ALALC realizan desde fuera del área.

Con respecto a la integración agropecuaria del MCCA, se puede señalar que en una primera etapa avanzó rápidamente estableciéndose comercio irrestricto entre los países de la América Central en casi todos los productos de la región, salvo algodón, azúcar, café y harina de trigo que continuarán sujetos a ciertas restricciones. Posteriormente se han producido dificultades debido a que el sistema perjudicaba a algunas partes de menos desarrollo relativo.

Precisamente las dificultades que entrababan la marcha de la ALALC y sobre todo el convencimiento de que los mecanismos creados en el Tratado de Montevideo en definitiva beneficiaban principalmente a los países de mayor desarrollo, llevaron a algunos países de la zona andina a iniciar conversaciones para crear, dentro del marco de ALALC, una nueva unidad subregional. Dichas conversaciones fraguaron en la Declaración de Bogotá, suscrita con fecha 16 de agosto de 1966, sobre las cuales se concibió y organizó posteriormente el Pacto Andino.

Como consecuencia de la Declaración de Bogotá, se constituyó una Comisión Mixta la que celebró diversas reuniones, que llevaron a suscribir con fecha 26 de mayo, 1969, un Acuerdo de Integración Andina, designado posteriormente con el nombre de Acuerdo de Cartagena. Posteriormente, por Resolución 179 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC de fecha 9 de julio de 1969, el referido acuerdo de integración regional fue aprobado y declarado compatible con el Tratado de Montevideo.

Según se explicó en las sesiones del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC que llevaron a la dictación de la mencionada Resolución 179, el objetivo primordial del Acuerdo fue contribuir a la solución de los problemas derivados del desequilibrio existente entre los países de la ALALC, desde el punto de vista de los diversos niveles de desarrollo y por lo tanto se trataba de una etapa intermedia en la marcha hacia la formación

---

1/ Gustavo Magariños, "Evaluación del proceso de integración de la ALALC", ALALC, Montevideo, abril de 1969, págs. 55 y sgtes.

de un mercado común en América Latina. En otras palabras, se trataba de agrupar un conjunto de países de un grado de desarrollo similar para que mediante una programación de su desarrollo global, que los llevara a un fortalecimiento de sus vínculos comerciales, al pleno aprovechamiento de sus recursos y a la adecuada utilización de los factores productivos, pudieran al cabo de un plazo moderado formar una unidad económica que participara en el proceso de integración de la región en condiciones de equidad y equilibrio. Esto supone el concebir la subregión como un todo y adoptar una estrategia para el desarrollo global con metas determinadas que están expresamente establecidas en el Acuerdo. Por otra parte supone también un proceso de armonización de las políticas económicas nacionales, de los instrumentos utilizados para ejecutar esas políticas y de las legislaciones respectivas. Al mismo tiempo implica una coordinación de los planes nacionales de desarrollo para evitar la duplicación de esfuerzos y una deficiente utilización de los recursos y otros factores, incorporando a la planificación nacional las variables económicas dadas por la integración, con el fin de acelerar el desarrollo de cada uno de los países y de la subregión en su conjunto, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta del desarrollo del área. 1/

Con respecto a la integración subregional agropecuaria, la Junta del Acuerdo de Cartagena está consciente de la importancia que tiene el sector agropecuario para el desarrollo de los países de la subregión, desde el momento que representa la fuente principal de empleo, proporciona la mayor parte de los alimentos que consume la población y de las materias primas para la fabricación de otros bienes esenciales de consumo y en varios de los países contribuye considerablemente a la generación de divisas. Ello se ha visto reflejado en el logro de avances importantes en varios campos de la actividad agropecuaria, tanto en la profundización del conocimiento de la situación subregional referida a grupos de productos e identificación de acciones para aumentar el intercambio de alimentos y materias primas, así como también destinados a concretar instrumentos y mecanismos estipulados en la integración subregional que permitirían obtener un desarrollo general más dinámico de la agricultura subregional.

De esta manera se espera abrir nuevas perspectivas que permitan ampliar el mercado interno, posibilitar una utilización más eficiente de los factores de producción a través de la especialización y complementación de los esfuerzos productivos y del aprovechamiento de las oportunidades de un mayor intercambio de productos. Asimismo, se espera consolidar la posición del conjunto de los países de la subregión frente a terceros países.

En el interesante análisis elaborado por la Junta del Acuerdo de Cartagena que se denomina "Planteamiento de Acción para el Sector Agropecuario en el Marco de la Integración Andina", 2/ se señala "Prácticamente

---

1/ Junta del Acuerdo de Cartagena, "Historia documental del Acuerdo de Cartagena", editorial imprenta DESA, sin fecha, págs. 55 y sgtes.

2/ Junta del Acuerdo de Cartagena, "Planteamientos de acción para el sector agropecuario en el marco de la integración andina", Doc. Jun/dt.40, mimeografiado, 21 diciembre de 197 3, pág. 3.

todos los productos que pueden considerarse como agropecuarios están incluidos en el Programa de Liberación del Acuerdo". Más adelante agrega "De otra parte, en el artículo 26 se indica que el proceso de armonización de las políticas económicas y sociales y de coordinación de los planes de desarrollo en sectores específicos, se cumplirá en forma paralela con la formación del mercado subregional previsto en el Programa de Liberación, mediante mecanismos que entre otros, para el caso de la actividad agropecuaria, serían los siguientes: a) un régimen especial para el sector agropecuario; b) una política comercial común frente a terceros países; c) la armonización de métodos y técnicas de planificación".

Adicionalmente el régimen contempla otras medidas como los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, los sistemas comunes de comercialización y celebración de convenios sobre abastecimientos.

La propia complejidad y dificultades que presenta el proceso de integración agropecuaria ha motivado que haya marchado lentamente dentro del Acuerdo de Cartagena. Esto ha sido una preocupación no sólo de la propia Junta, sino también de los gobiernos de los países miembros. Es así como a comienzos de 1974, convocados por el gobierno del Perú, se reunieron por primera vez los Ministros de Agricultura de los países miembros del Grupo Andino, con "el propósito de examinar los asuntos relativos a la integración del sector agropecuario en el marco del Acuerdo de Cartagena, de dar su respaldo político a dicha integración y de concertar acuerdos que permitan impulsarla, en concordancia con la significación que los gobiernos de los países miembros atribuyen a este sector y con la importancia que el mismo reviste para el desarrollo económico y social de la subregión andina". 1/

Como resultado de esta reunión de Ministros de Agricultura emitieron una declaración, en la cual dieron un amplio respaldo al proceso de integración agropecuaria del área andina y aprobaron una serie de resoluciones tendientes a ejecutar acciones que permitan implementar este propósito. 2/

Para terminar con este recuento del proceso de integración agropecuaria, se debe mencionar que en la Primera Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, celebrada en Brasilia el 22 y 23 de abril de 1969, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, decidieron suscribir el Tratado de la Cuenca del Plata para mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la cuenca mencionada y de sus áreas de influencia directa y ponderable. A tal fin, se comprometieron a promover en el ámbito de la Cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que

---

1/ Acuerdo de Cartagena, "Acta final de la primera reunión de Ministros de Agricultura del Grupo Andino", mimeografiado, Lima, 30 enero -1 diciembre 1974, pág. 1.

2/ El texto completo de la Declaración se encuentra como Anexo N° 9.

propendan a la facilitación y asistencia en materia de navegación, perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones, la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la cuenca, etc. Algunos de estos objetivos son atingentes al proceso de integración agropecuaria, como la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de su curso y su aprovechamiento múltiple y equitativo, la preservación y fomento de la vida animal y vegetal, la complementación económica de áreas limítrofes, promoción de proyectos de inventario, evaluación y aprovechamiento de los recursos naturales del área y el conocimiento integral de la Cuenca del Plata. 1/

b) Papel del Derecho Agrario en el proceso de integración regional agropecuaria

Es evidente que la integración regional es un fenómeno fundamentalmente político que busca mancomunar esfuerzos tanto al nivel de cada país, como de los países en su conjunto, para lograr el desarrollo. Sus resultados se medirán por los logros alcanzados, tanto desde el punto de vista económico como social.

Al Derecho Agrario como instrumento regulador de la conducta de los entes intervinientes en la actividad agraria, le corresponderá también jugar este papel en el proceso de integración regional agropecuaria, pero de ninguna manera le puede corresponder jugar el papel de agente causal de dicho proceso.

Al Derecho Agrario le corresponderá intervenir en el proceso de integración como instrumento de la política agraria, en estrecha relación con otras ramas especializadas del derecho, como sucede con el Derecho Internacional, el Derecho Industrial, el Derecho Minero, el Derecho Aduanero, el Derecho Comercial, etc.

Sin duda el proceso de integración regional agropecuaria presenta un interesante y amplio campo de acción al Derecho Agrario, no sólo desde el punto de vista de colaborar en la aplicación de los acuerdos o convenios que se pueden celebrar entre los gobiernos de diferentes países o los que resulten a través de las negociaciones que se realizan en los diferentes organismos de integración, sino también en cooperar a identificar, tanto del punto de vista interno como externo, los aspectos jurídicos e institucionales que entraban el proceso de integración agropecuaria. Corresponderá también al Derecho Agrario, en cada país, servir de instrumento de aplicación de las políticas de integración agropecuaria, cuidando que exista la debida armonía con el resto de la legislación y con los tratados, convenios o acuerdos celebrados al respecto entre los países. Al mismo tiempo le corresponderá aportar la faceta jurídica en la evaluación permanente de la marcha de los procesos de integración.

1/ Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI), "Mercado ALALC, fundamentos macroeconómicos para su integración", OECEI, Buenos Aires, 1971, pág. 354.

De los distintos análisis hechos del proceso de integración así como de los planes de trabajo de los diferentes organismos que se preocupan de este problema, se identifican una serie de aspectos jurídicos propios del Derecho Agrario y que pueden marcar una pauta de acción hacia el futuro en este sentido.

En el Plan de Acción de ALALC, que señala las prioridades para los años 1970-1980, se sugiere la realización de diferentes estudios. En el rubro Estudios sobre Asuntos Agropecuarios, se mencionan, entre otros, los siguientes: normas que deben regular el comercio de productos agropecuarios; normas comunes sobre protección sanitaria, vegetal y animal; normas comunes de calidad, estandarización de envases y armonización de los sistemas de pesos y medidas. Asimismo, se mencionan otros que también tienen un contenido jurídico, como bases para la armonización de los programas nacionales de desarrollo y bases para la armonización de las políticas de comercialización y abastecimiento de los productos agropecuarios, especialmente a través de los organismos estatales y paraestatales. 1/

Por otra parte no se puede olvidar que el objetivo fundamental de ALALC es posibilitar mediante la eliminación gradual de los gravámenes a las importaciones, el aumento del comercio entre los países de la región. En el caso de los productos agropecuarios y desde el punto de vista jurídico, esto no sólo significa la necesidad de revisar la normativa existente en materia de planificación sino también la legislación interna referente a producción y mercadeo interno y externo de los diversos productos e insumos agropecuarios de manera de poder constatar si en cada uno de los países signatarios del Tratado de Montevideo, su legislación está adaptada a las necesidades de la integración.

También será necesario evaluar en forma permanente si la estructura jurídica de ALALC, la competencia de sus distintos organismos y los mecanismos utilizados son base aceptable y adecuada para apoyar el proceso de integración agropecuaria.

Similar problemática plantea el Pacto Andino, pero ya hemos visto que el proceso de integración subregional si bien está concebido dentro del Tratado de Montevideo en el hecho no está planteado como un simple proceso de eliminación gradual de los gravámenes a las importaciones, sino que va más allá en cuanto supone un proceso de armonización de las políticas económicas y sociales y de coordinación de los planes de desarrollo en sectores específicos, todo lo cual plantea nuevos problemas jurídicos. En el caso del sector agropecuario supone no sólo un régimen especial dentro del acuerdo, sino también una política comercial común frente a terceros países, la armonización de métodos y técnicas de planificación, la ejecución de programas conjuntos de desarrollo agropecuario, sistemas comunes de comercialización y la celebración de convenios y contratos de abastecimiento, todo lo cual significa estudiar y adaptar la legislación de los países de la subregión andina.

1/ OECEI, opus cit.

En el caso de la programación agropecuaria conjunta plantea una nueva problemática jurídica, ya que no sólo supone la posible celebración de contratos entre dos o más países, sino también la necesidad de estudiar un mejor aprovechamiento de los recursos productivos con una visión subregional, que pueda llevar a los países a especializar su producción para atender las necesidades de los países en su conjunto o a complementar la producción de otro.

Los contratos y convenios de abastecimiento a corto, mediano o largo plazo pueden ser instrumentos de importancia para avanzar en el proceso de integración agropecuaria, pero plantean nuevos problemas jurídicos en cuanto a precios y a asegurar volúmenes de mercado. Los convenios se utilizan para celebrar acuerdos de carácter global en donde se establecen las normas y mecanismos a que deben sujetarse las operaciones específicas que de ellos emanen, la periodicidad de las discusiones para reajustarlos, montos globales de intercambio que se espera realizar, productos materia de convenio y sus características, plazos de vigencia, arbitrajes o fórmulas de solución de conflictos, etc. Los contratos de abastecimiento se derivan de los convenios y por lo tanto suponen transacciones específicas por un producto, en el que se estipulan características del producto, volumen, precio, empaque, tipificación, fecha de entrega, medio de transporte, origen y destino de pago, seguros, carga y descarga, multas o premios, arbitraje, domicilio y jurisdicción legal, etc.

Más adelante la celebración de este tipo de convenios o contratos, supone la necesidad de ir revisando tanto las normas técnicas y administrativas que puedan ser un obstáculo para llegar a una verdadera integración, de manera que exista una relación de continuidad en el proceso global de integración, lo cual plantea nuevos problemas jurídicos para crear mecanismos o procedimientos adecuados de vigilancia y control tanto para garantizar el cumplimiento de los compromisos como también para asegurar el desarrollo de los proyectos y programas necesarios para cumplir oportunamente los compromisos.

En el documento "Planteamientos de Acción para el Sector Agropecuario en el Marco de la Integración Andina", ya citado, se plantea como procedimiento para avanzar en el proceso de integración, tanto en lo concerniente a los aspectos fundamentales de la producción, como al mayor comercio intrasubregional y en general, a la armonización y coordinación de políticas y programas agropecuarios, la conveniencia de la creación de grupos de trabajo por productos, el establecimiento de un mecanismo de información comercial y la constitución del Consejo Agropecuario. En la parte relativa a grupos de trabajos se señala que para poder llegar a acuerdos concretos, se deberá pasar por tres etapas: a) una exploratoria en la que deben estudiarse y resolverse los problemas básicos concernientes a los obstáculos a la producción y al comercio intrasubregional y a las posibilidades de aumentar las corrientes comerciales; b) la etapa de negociación, en la que se llegaría a acuerdos concretos para concertar producciones e intercambio de productos determinados; y c) la de requerimiento y control y concertación de acciones para la programación del comercio y la producción, como fase final.

El mismo documento plantea en las diferentes etapas algunos problemas jurídicos que son estrictamente atingentes al Derecho Agrario.

En la parte exploratoria está la necesidad de contar con información completa en torno a las barreras sanitarias existentes en relación al comercio exterior, legislación nacional por producto, trámites administrativos en cada país para la entrada o salida del producto y, en general, disposiciones legales y administrativas que inciden en el comercio exterior.

La etapa de negociaciones debe concluir con la firma de contratos, convenios o acuerdos entre los países andinos, los cuales deberían contemplar no sólo los elementos necesarios para eliminar los obstáculos al comercio y facilitar el flujo del intercambio, sino también la convergencia de acciones para una gradual armonización de las normas técnicas y administrativas vigentes en cada país.

En la tercera etapa se requeriría en lo nacional acordar la coordinación entre organismos ejecutores para asegurar la realización de programas o proyectos de producción y la satisfacción de los requisitos de calidad, entregas, plazos, etc. En lo subregional se requerirá aplicar procedimientos de seguimiento y control de la marcha de los acuerdos y convenios.

Por otra parte en la mencionada Primera Reunión de Ministros de Agricultura del Grupo Andino, se han recomendado una serie de materias relativas al Derecho Agrario como ser la de adoptar las normas y establecer los sistemas necesarios para que se ejecuten coordinadamente programas de sanidad animal y vegetal entre los países miembros, para facilitar el comercio de productos agropecuarios; coordinación de políticas forestales orientadas hacía la utilización racional y la conservación de los recursos naturales renovables; aprovechamiento del poder de compra conjunto de alimentos e insumos para el sector agropecuario; medidas iniciales para el establecimiento de un sistema de seguro agropecuario al nivel de la subregión, etc.

De diversos otros documentos de trabajo de la Junta de Cartagena, se desprenden una serie de otras materias en las cuales puede cooperar el Derecho Agrario. Es así como en el último tiempo han adquirido importancia las normas sobre sanidad animal y vegetal, lo que ha movido no sólo a realizar algunos estudios referentes a las normas sanitarias sobre el comercio exterior, sino también a elaborar algunas propuestas para armonizar las normas sobre sanidad animal y vegetal en los países del Acuerdo.

También existe la posibilidad de tratar de unificar la legislación de los países para proteger la flora, fauna, las aguas y el bosque, e incluso para realizar algunas acciones integradas que permitan proteger y explotar estos recursos en las zonas fronterizas, principalmente los forestales.

Otro campo de gran interés está en la posibilidad de coordinar políticas, acciones y normas que permitan realizar algunas importaciones en conjunto de terceros países, de productos e insumos agropecuarios que necesitan los países del Acuerdo. Lo cual indica la necesidad de estudiar los procedimientos y disposiciones vigentes en estas materias.

Asimismo se ve la necesidad de hacer un inventario y análisis de la legislación y reglamentación vigentes sobre fomento de la investigación, propiedad de las creaciones, registro varietal, registro de pedigree, certificación de semillas, producción de vacunas y otras materias relacionadas con la investigación y desarrollo tecnológico.

Por otra parte se ha redactado un convenio sobre el intercambio de información comercial, que supone entre otras materias, la relativa a las disposiciones legales y reglamentarias que se promulguen o dicten relacionadas con el comercio de productos agropecuarios.

Por último, merecen mención aparte los problemas relativos a la industria alimentaria de la subregión, que es de decidida importancia para el desarrollo agrario. Al respecto, se puede observar que en América Latina hay una carencia de políticas gubernamentales de desarrollo agro-industrial alimentario y de mecanismos oficiales para ello. Esto puede deberse a que el sector agroindustrial, siempre ha ocupado una tierra de nadie, ya que por una parte no se le considera dentro del sector agrícola y por la otra tampoco dentro del sector industrial. La agroindustria plantea toda una problemática al Derecho Agrario, no sólo desde el punto de vista de la integración agropecuaria, sino también desde el punto de vista de la producción interna de los países, lo que también indica la conveniencia de revisar la legislación y los mecanismos institucionales existentes en relación con este sector que parece resultan insuficientes para obtener un desarrollo adecuado y armónico. 1/

En conclusión se puede señalar que son múltiples las relaciones entre el Derecho Agrario y la integración regional agropecuaria y siendo este proceso de importancia fundamental para el desarrollo de América Latina en su conjunto, se debe dar una gran importancia al estudio de esta problemática jurídica para ir eliminando gradualmente los obstáculos que actualmente presenta la legislación de nuestros países. De esta manera se podrán ir dando pasos no sólo hacia la armonización de nuestras legislaciones, sino también hacia la aspiración de tener un Derecho Agrario Latinoamericano Integrado.

9. El Derecho Agrario y la administración pública del sector agrícola

El sistema jurídico en la época contemporánea se ha caracterizado por una creciente intervención del Estado en el proceso económico y social en la búsqueda de un desarrollo más equilibrado de la sociedad y por consiguiente en la disminución del valor de dos principios que se encuentran consagrados en casi todos los códigos clásicos, cuales son el principio de la autonomía de la voluntad y la intangibilidad de la propiedad.

Desde sus inicios la administración pública estaba concebida para respetar dichos principios y aún hoy los textos de Derecho Administrativo sostienen que los cometidos esenciales del Estado a través de la administración, son la seguridad interna y externa, las relaciones exteriores, la justicia, las obras públicas, el manejo de la hacianda pública y la fiscalización. Sin embargo, el Estado poco a poco ha ido dejando de tener el carácter de

---

1/ Al respecto y para mayores antecedentes se puede consultar el "Informe sobre la industria alimentaria en la subregión andina y las condiciones existentes para su desarrollo", elaborado por el Grupo de Industrias Alimentarias de FAO y CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1973.

un sujeto pasivo en el plano económico y social, para transformarse en un sujeto activo. Es así cómo boy el Estado interviene activamente en la economía y señala las reglas dentro de las cuales el particular puede contratar, incluso en algunos tipos de contratos el particular debe sujetarse íntegramente a las normas establecidas por el Estado, por ejemplo, las importaciones y exportaciones, contratos de arrendamientos rurales y urbanos. Otras áreas económicas quedan prohibidas a la acción del particular y reservadas sólo a la acción del Estado, como sucede con algunas actividades mineras, industriales. En otras áreas el Estado entra a competir con el particular, por ejemplo, en algunas actividades comerciales o industriales. Todo lo cual constituye limitaciones cada vez más importantes al principio de la autonomía de la voluntad.

Por otra parte el principio de la intangioilidad de la propiedad también ha sido limitado en forma importante y ha ido transformándose cada vez más en un derecho a percibir una indemnización. En este sentido ha sido completamente superado el concepto clásico de la expropiación, que permitía expropiar bienes raíces sólo para obras publicas o por razones de defensa nacional, previa indemnización plena, al contado y anticipada. La expropiación de predios rústicos para reforma agraria está establecida en casi todas las legislaciones de la región, en varias se pueden expropiar bienes raíces urbanos para que el Estado pueda construir viviendas para los más necesitados, incluso algunas permiten expropiar industrias para traspasarlas a poder de los trabajadores, sin que tampoco rija el principio de que la indemnización deba ser previa, plena, al contado y anticipada. Asimismo, en algunas legislaciones se ha limitado el derecho de uso, goce y disposición de los predios en forma importante lo que también va en contra del principio de la intangibilidad de la propiedad.

Sin embargo, este creciente intervencionismo del Estado en la vida económica y social de la nación, no siempre ha venido acompañado de transformaciones realmente profundas en la administración del Estado, que le permitan desempeñar de manera eficaz su nuevo papel de sujeto activo en la vida económica y social y ser realmente un instrumento del desarrollo.

Este proceso se ha vivido con mucha claridad en el sector agrícola, en los últimos quince años, tal vez por ser uno de los sectores de mayor importancia para la economía de los países y donde se presentaban con mayor nitidez grandes diferencias desde el punto de vista social y graves deficiencias desde el punto de vista productivo, y sobre todo por ser el sector donde más se ha hablado, aunque no se ha avanzado en el mismo grado, de la urgente necesidad de introducir cambios profundos de tipo estructural.

Asimismo se puede señalar que hoy día todos los gobiernos están conscientes de la necesidad de utilizar el instrumento de la planificación como un medio para acelerar el desarrollo del sector agrario, lo cual supone jugar un papel más activo en la vida económica y social de un país. Es así como casi todos los países de la región cuentan con planes de desarrollo para el sector.

Sin embargo, al mismo tiempo que no hay posibilidad de concebir un plan de desarrollo sin una administración pública que se encargue de su realización, la experiencia ha demostrado que el éxito o fracaso de la planificación económica en general y del sector agrario en particular

depende en alto grado de la existencia de un sistema eficaz de administración pública, tanto para efectuar el diagnóstico de la situación, como para fijar metas y objetivos, establecer las normas económicas sociales y políticas que implica el plan y en definitiva capaz de efectuar las reformas que sean necesarias.

Por tanto siempre la administración pública será un factor estratégico importante del desarrollo, ya que en ella se realizan todas las fases de la planificación y en definitiva es la encargada de convertir en realidad las aspiraciones de la comunidad.

Precisamente para introducir la planificación en el sector agrícola de nuestros países se han realizado, en los últimos tiempos, numerosas reformas legales en los servicios públicos para poder ejecutar en mejor forma los respectivos planes de desarrollo del sector. Si bien no existe ni se puede aplicar un solo modelo en todos los países, estas reformas legislativas tienen cierto patrón común, en cuanto tratan de definir y fortalecer el papel que corresponde al Ministerio de Agricultura y por tanto al Ministro del ramo en la definición y manejo de la política agrícola, de establecer una oficina sectorial de planificación relacionada con la oficina de planificación nacional y de definir en mejor forma cuáles son los servicios públicos que componen el sector público agrícola, cuáles son sus funciones y cuál es la relación de éstos con la oficina sectorial de planificación.

Sin embargo, muchas de estas reformas olvidan que no basta con un plan general de desarrollo para el sector agrario, sino que cada servicio público es una organización y por lo tanto requiere no sólo participar en la elaboración de dicho plan general, sino también tener su propia planificación interna, sus propios objetivos y metas y que por lo tanto su acción deberá ir siendo permanentemente evaluada y al mismo tiempo controlada, no tanto desde un punto de vista legal formal, sino con relación al grado de cumplimiento de sus metas y de la utilización racional de sus recursos humanos, físicos, técnicos y financieros.

Por otra parte tampoco existe mucha claridad en cuanto a que el sistema de planificación que se debe utilizar en los diversos servicios que componen el sector público agrícola, no puede ser meramente indicativo como ocurre generalmente con el sector privado, sino que debe tener diversos grados de autoritarismo para que puedan cumplirse las políticas y tener la debida coordinación en el logro de los objetivos y metas del plan.

Si analizamos las diversas reformas realizadas en la administración desde el punto de vista jurídico, veremos que normalmente tienen un contenido bastante tradicional y ello puede deberse a que el derecho no ha sabido adaptarse a las nuevas técnicas de administración, que obligan a mirar los servicios públicos, no como entes pasivos sino como verdaderas empresas dinámicas, eficaces y económicas. Es evidente que el servicio público, precisamente por su calidad de tal, deberá realizar numerosas actividades que por razones de orden social o de interés general, no signifiquen gastos recuperables; pero normalmente se tiene la impresión que con los mismos recursos podrían otorgar no sólo mejor calidad de servicios sino también atender mayor cantidad de personas en beneficio de la comunidad toda.

De un estudio global que se ha hecho para los efectos de este Informe, de la Memoria de la Primera Reunión de Jefes de Planificación del Sector Agropecuario 1/, y a la cual asistieron funcionarios de seis países del área andina, se pueden extraer numerosos ejemplos de lo anterior, que indican no sólo que los países están conscientes de la necesidad de racionalizar y mejorar la eficiencia de los servicios públicos, sino que al mismo tiempo, y en uno u otro grado, las causas son fundamentalmente las mismas en casi todos los países.

Entre las causas más comunes se pueden mencionar las siguientes:

a) En cuanto al sector agrario:

i. Carencia de regionalización tanto en lo administrativo como en lo técnico, que impide una planificación racional de las actividades del Estado en lo nacional, regional, departamental y local.

ii. Existencia de gran número de instituciones, a veces dependientes de distintos ministerios, que poseen gran diversidad jurídica y en conse cuencia distintos grados de autonomía frente al poder central lo que produce una falta de jerarquía clara en el sector.

iii. Desarrollo institucional no funcional, lo que implica por un lado que varias instituciones pueden desarrollar la misma función, pero dividiéndose la clientela según su capacidad económica, sin clara concordancia con los objetivos de la política agrícola; y, por el otro, que el crecimiento institucional del sector se ha hecho por agregación, que se caracteriza por la sucesiva creación de comisiones nacionales, comités, consejos, etc.

iv. Falta de unidad en las políticas que ocasiona que instituciones pertenecientes al sector agrícola actúen con distintas orientaciones. Esto puede deberse a que la programación se hace en base a las necesidades de cada servicio y no en función de los objetivos y metas del plan.

v. Carencia de coordinación entre el nivel central y las instituciones integrantes del sector.

vi. Necesidad de vitalizar el papel rector del Estado para racionalizar el proceso de inversión, tanto pública como privada y de los gastos de operación, con el objeto de conducir e integrar los intereses particulares del sector privado en función del interés nacional, mediante planes concertados y programados. Muchas veces se producen incoherencias entre las medidas económicas adoptadas y los objetivos sociales del plan de desarrollo agropecuario y por lo tanto una falta de definición en las áreas prioritarias de inversión en el sector.

1/ Primera Reunión de Jefes de Planificación del sector agropecuario (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela), Instituto ínter-americano de Ciencias Agrícolas, Dirección Regional, Zona Andina, Ministerio de Agricultura del Perú, Lima, Perú, 1 al 6 de febrero de 1971.

b) En cuanto a los servicios públicos del sector agrícola:

i. Falta de líneas de autoridad claramente definidas al no existir una distinción clara entre las funciones de decisión, asesoramiento, apoyo administrativo y de operación.

ii. Procedimientos engorrosos y de larga tramitación.

iii. Dificultades en la implementación de los planes anuales de cada servicio, debido a problemas de carácter administrativo, falta de coordinación y por insuficiencia del personal técnico.

iv. Aparte de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, no existen mecanismos específicos de control, evaluación y supervisión de programas. Esto a veces se debe a la complejidad de las funciones de cada unidad direccional central, a la falta de delegación de la autoridad y a la distancia de las áreas de programas, como también a la no existencia de oficinas encargadas de controlar, evaluar y supervisar periódicamente cada programa.

v. Falta de definición en las tareas asignadas a cada unidad, lo que se traduce en que dos unidades pueden estar desarrollando la misma tarea o similar con el consiguiente desperdicio de recursos o que queden áreas sin atender.

vi. Falta de sistemas permanentes de capacitación.

vii. Carencia de sistemas de participación.

viii. Falta de recursos o asignación interna de éstos realizada en forma no racional.

ix. Falta de entrega oportuna de los materiales e insumos necesarios para el desarrollo de las labores, debidos a problemas administrativos.

En un documento elaborado por la FAO y que se denomina "Orientaciones para un programa de capacitación en administración del desarrollo agrícola se señala que "'La adopción de prácticas agrícolas de producción más intensiva, que generalmente son muy complejas y exigen un grado mayor de coordinación de los diversos programas que entran en juego, está poniendo de manifiesto la inconsistencia de estructuras organizativas y sistemas administrativos superados. En muchos países esta falta de consistencia representa actualmente uno de los obstáculos principales para la planificación y ejecución efectivas del desarrollo". 1/

1/ FAO, "Administración del desarrollo, orientaciones para un programa de capacitación en administración del desarrollo agrícola" (ESR: MISC/72/9) , Roma, 1972.

El mismo documento señala que en algunos casos no hay duda que los programas han fracasado porque estaban mal concebidos, pero un número cada vez mayor de informes y evaluaciones indican que la causa principal del fracaso radica en defectos de administración. En los Ministerios de Agricultura y organismos afines, se encontrarán oficiales técnicos con responsabilidad administrativa para los programas técnicos que carecen de capacitación o de experiencia en procedimientos administrativos, así como administradores generales que no tienen capacitación en los diversos sectores técnicos que administran. Se requiere una pericia técnica y administrativa especial para armonizar entre sí una serie de factores interrelacionados. La importancia de este hecho se desestima algunas veces, considerando el desarrollo agrícola como una serie de medidas separadas y desconectadas y no interrelacionadas y sin la debida cohesión interna. El éxito de cualquier plan de desarrollo rural dependerá en gran parte del efecto interdependiente y combinado de todos los elementos y factores implicados.

Uno de estos elementos es la administración. Al respecto, y sin que exista un modelo coman, existe la experiencia que las organizaciones, procedimientos y métodos de gestión resultan más efectivos cuando han sido proyectados para poner en ejecución determinadas políticas y facilitar la realización de determinados planes. Por la misma razón cuando los objetivos que debiera cumplir una organización se modifican, habrá necesidad de reajustar los procedimientos administrativos y las estructuras para que cumplan mejor su función, sin perjuicio de la necesidad de ir evaluando periódicamente las prácticas administrativas y la estructura en relación con las funciones que trata de desempeñar.

Es evidente que al derecho y en concreto al Derecho Agrario no le corresponde resolver todos los problemas de administración que se encuentran en los servicios públicos del sector, pero sí normalmente le cabe jugar un papel preponderante en la elaboración de las diversas normas que crean o reestructuran dichos servicios. El jurista al elaborar dichas normas y por su propia formación trata de repetir esquemas conocidos, que la mayor parte de las veces no contemplan los principios modernos o técnicas modernas de administración. Es así cómo muchas veces se cae en un excesivo detalle en las normas, que producen posteriormente gran rigidez en la organización y por lo tanto generan dificultades para ir posteriormente efectuando las correcciones de estructura que las evaluaciones posteriores aconsejen; o, por el contrario, se establecen "normas poco claras en cuanto a las funciones que a los diversos servicios cabe, generándose duplicidad o falta de definición en algunas áreas, o bien no se establecen normas relativas a la evaluación o control, limitándolas al mero control legal o de gastos.

Desde el punto de vista de la organización interna el problema más común es precisamente la carencia de normas que definan funciones, líneas de autoridad y procedimientos para el trabajo de las diversas unidades y en este sentido cabe a] Derecho Agrario jugar su rol de colaborar en la definición de estas materias.

En conclusión se puede señalar que siendo la administración uno de los puntos estratégicos para el cumplimiento de cualquier plan de desarrollo y por otra parte siendo el Derecho Agrario el instrumento de la política agraria, aquél deberá hacer un serio esfuerzo de adaptación para

dejar de tener un papel meramente pasivo en los servicios públicos, en el sentido que únicamente le cabe el control de la legalidad, sino también para analizar, evaluar y controlar la eficacia de sus normas y procedimientos que se establecen en cuanto al funcionamiento de los mencionados servicios. De esta manera se podrán ir obteniendo valiosas experiencias, desde el punto de vista jurídico, que permitirán más adelante establecer normas eficaces tanto para la reestructuración de los servicios existentes como para la creación de nuevos que corrijan los defectos que actualmente se observan en la administración.

10. El Derecho Agrario y el fuero agrario

La Undécima Conferencia Regional de la FAO, en su resolución 12/7 0, resolvió recomendar a los países "que adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al Derecho Agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo".

Dicha resolución fue posteriormente ratificada por la Duodécima Conferencia Regional de la FAO, en su resolución 20/7 2, la que además recomendó, para resaltar la importancia de esta materia, la celebración de un seminario latinoamericano sobre "Medios procesales y justicia agraria".

En la Cuarta Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria, celebrada en Panamá, en mayo de 197 2, se acordó "Recomendar a los gobiernos de los países de América Latina, el establecimiento de una jurisdicción agraria que aplique las normas y los procedimientos agrarios con un criterio de protección al campesino". 1/ 2/

En la Quinta Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, celebrada en Asunción, Paraguay, del 30 de septiembre al 5 de octubre de 1974, se acordó "Recomendar a aquellos países en que aún no exista la jurisdicción agraria que contemplen en el más corto plazo la creación del fuero agrario con todos los mecanismos que agilicen el proceso de reforma agraria y en consecuencia la justicia para los campesinos". 3/ 4/

1/ IICA, "IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, Panamá, 14-20 mayo 1972", IICA Serie: Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 3.

2/ El texto completo de esta recomendación se encuentra como Anexo N° 10.

3/ IICA, "V Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, Asunción, 30 septiembre-5 octubre 1974", IICA Serie: Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 53.

4/ El texto completo de esta recomendación se encuentra como Anexo N° 11.

En la Reunion Iberoamericana de Especialistas en Derecho Agrario, organizada por el IICA y desarrollada en Mérida, Venezuela, en mayo de 1974, se concluyó al respecto lo siguiente: "Resulta exigencia indispensable e impostergable para el mejor desenvolvimiento del Derecho Agrario y para su efectiva aplicación, de manera particular, en el caso de las leyes de reforma agraria:

a) La creación del Fuero Agrario Especializado;

b) La reforma radical de los procedimientos, asegurando un proceso que se caracterice por la aplicación efectiva del principio de la oralidad, con los complementos de concentración, abreviación y publicidad, y en el cual el Juez goce de efectivas facultades de protagonista del proceso, para alcanzar la verdad real y el cumplimiento de sus decisiones". 1/

Posteriormente en el Simposio Interamericano de Derecho Agrario, convocado por el Tribunal Agrario del Perú con los auspicios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y realizado en Lima, en junio de 1974, uno de los temas analizados fue el de Organismos Jurisdiccionales y Sistemas Procesales Agrarios. 2/

Todo esto demuestra el interés y la importancia que los países, tanto en las conferencias a nivel político como en las reuniones especializadas, están dando al tema del Fuero Agrario y por tanto a la necesidad de crear tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo. 3/

Por su parte en las tres reuniones celebradas por este Grupo Regional se ha dado una especial importancia al tema de la Justicia Agraria y se ha señalado que debiera ser la idea fuerza de un futuro programa de Derecho Agrario, por cuanto tiene la convicción que el sistema jurídico y por tanto el sistema jurisdiccional imperante en la mayor parte de nuestros países

---

1/ IICA-Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, "Memoria de la reunión iberoamericana de especialistas en derecho agrario", Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 1974, págs. 249 y 250.

2/ En la Memoria de este Simposio, documento ya citado, se pueden encontrar dos interesantes trabajos sobre el tema, uno del Dr. Román Duque Corredor de Venezuela que analiza el tema en general y otro del Dr. Guillermo García Montufar, vocal del Tribunal Agrario' del Perú, que se refiere a la experiencia de su país.

3/ La Fundación CIARA de Venezuela publicó un trabajo que se titula "Jurisdicción Agraria", septiembre 1974, como resultado de una mesa redonda realizada durante el primer curso de Derecho Agrario, donde se dieron interesantes antecedentes sobre el tema en Venezuela.

no establece condiciones objetivas que permitan afirmar que hoy exista justicia para los millones de campesinos que laboran en la agricultura, dada las condiciones de ignorancia, pobreza y falta de oportunidades en que la gran mayoría de ellos viven y mueren.

Como lo comprueban las recomendaciones de las Conferencias Regionales de FAO antes señaladas, los países están conscientes y tienen el mayor interés en solucionar este problema, pero al mismo tiempo y por diversas razones en la casi totalidad de ellos no se están dando los pasos necesarios para crear el Fuero Agrario. Salvo Perú que lo creó en el año 1969, en el resto de los países no existe propiamente el Fuero Agrario, aún cuando en algunos se han creado tribunales especiales, ya sean dependientes del poder ejecutivo o del poder judicial, para resolver principalmente algunas cuestiones de tierras, fundamentalmente aquellas relacionadas con la aplicación de las leyes de reforma agraria como el caso de Bolivia, Chile y México. Estos tribunales tienen un ámbito de competencia restringido y no pueden ser considerados como un Fuero Agrario.

Esta carencia de una justicia agraria especializada contrasta con la abundancia de la legislación agraria que existe en la región y con el propio interés que en los países existe al respecto, lo que nos hace ver la urgencia de realizar acciones sobre el particular. En caso contrario las cuestiones agrarias continuarán sometidas en muchos países al fuero común, lo cual presenta graves dificultades para los programas de desarrollo.

Jan Masrévéry señala al respecto que "el mismo carácter específico del Derecho Agrario está marcado por la necesidad de acortar el proceso evolutivo de las realidades económicas y sociales, pero la aplicación de los nuevos conceptos jurídicos que introduce encuentra inevitablemente dificultades por la razón misma del contexto institucional y estructural en que debe efectuarse". Agrega "Esta situación proviene en gran parte de la separación cronológica que se establece entre realidades vivas y dinámicas, por una parte y por otra todo un sistema jurídico, estático, cristalizado desde decenios en forma poco apta para una evolución espontánea. Es un hecho constante que el hecho económico precede al hecho jurídico correspondiente y que transcurre un plazo antes de llegar a la traducción jurídica de las realidades". 1/

A todos aquellos que de una u otra manera han intervenido en los procesos de reforma agraria que se han desarrollado en diversos países, la experiencia les ha demostrado la validez del acerto anterior y ha enseñado que la ejecución de dicho proceso requiere de tribunales agrarios especializados y no puede quedar sujeta al fuero común. Esto se debe en parte a la propia mentalidad civilista y en todo caso privatista de los jueces,

---

1/ Id. opus cit., pág. 35.

que entra en contradicción con la aplicación de leyes de profundo contenido de justicia social como son las de reforma agraria y sobre todo a que las normas procesales de la justicia ordinaria resultan absolutamente insuficientes para complementar en el ámbito judicial con la celeridad requerida, las resoluciones de la administración relacionados con los programas de cambio estructural.

Esta contradicción que se presenta a los jueces civiles al resolver problemas de Derecho Agrario es el resultado del choque de sistemas jurídicos regidos por principios diferentes. Este problema lo señala muy bien el profesor Fernando de Trazegnies, expresando que "el Derecho Agrario presupone que existen valores objetivos, presupone que existen ciertos bienes objetivos que deben ser impuestos, que deben ser realizados por la sociedad; presupone que existen no sólo valores individuales que cada uno determina como quiere, sino que existen valores sociales que es conveniente realizar. Se supone que es posible decir que éste es conveniente para todos y en este sentido el Derecho Agrario no va a limitar simplemente la acción privada, sino que se va a encargar de señalar tareas específicas, de coordinar acciones privadas, en función de ciertas orientaciones comunes; se va a encargar de promover todo un nuevo orden social. El Derecho deja entonces de ser un marco lógico formal, para convertirse en un vehículo de realizaciones de ciertas metas sustantivas, de ciertos bienes o ciertos valores que tienen y existen como válidos objetivamente para todos y es por eso que el Derecho asume un papel efectivo, es por eso que la jurisprudencia y el razonamiento se vuelven más teleológicos; es por eso que los jueces adquieren una función tuitiva y es por eso que hay toda una vinculación entre Derecho y metas políticas, entre Derecho y metas sociales". 1/

Estas son algunas de las razones que han llevado a este Grupo Regional a pronunciarse categóricamente por impulsar en los países de la región la creación del Fuero Agrario, ya que será necesario no sólo para que exista una mayor justicia social en el campo, sino también para que se puedan llevar adelante los propios planes nacionales de desarrollo.

Su competencia no deberá abarcar solamente aquellos problemas derivados de la aplicación de las leyes de reforma agraria, sino también referirse a todos los problemas que comprende el desarrollo agropecuario. Especial mención debe hacerse en las cuestiones que plantea el nuevo papel que asume el Estado y el que corresponde a los particulares, los problemas de conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente rural, los contratos agrarios, problemas de propiedad, tenencia y explotación, derecho de aguas, contratos agroindustriales, mercadeo, crédito, contratos de trabajo agrícola, patrimonio agrario, etc.

1/ Fernando de Trazegnies, "Institucionalización de programas de investigación y enseñanza", Simposio Interamericano de Derecho Agrario, Lima. Perú, 17-21 de junio de 1974.

El que estos problemas se resuelvan por la vía judicial o la administrativa dependerá de la legislación de cada país. En todo caso parece de la mayor conveniencia que estos tribunales especializados funcionen descentralizadamente para facilitar su acceso a los campesinos. La buena administración de la justicia exigirá además que el juez agrario tenga un papel activo en la marcha del proceso agrario en la búsqueda de la verdad y en garantía del más débil, y no simplemente pasivo como sucede en la actualidad. Tendrá asimismo gran importancia que las normas procesales correspondientes garanticen procedimientos breves, sencillos, sin posibilidad de medidas dilatorias y que al mismo tiempo se contemplen medidas para dar la posibilidad real de acudir ante la justicia a aquéllos que no disponen de recursos, ya sea mediante el establecimiento de la gratuidad del proceso o estableciendo organismos que garanticen su defensa judicial.

En este sentido el Grupo Regional coincide con el jurista mexicano don Héctor Fix Zamudio, que señala-que "Uno de los factores que pueden contribuir con mayor eficacia a obtener la paz social, que lleve la seguridad a los campos, es precisamente el proceso agrario. Sólo así será posible superar toda pasión política e imponer en las relaciones sociales agrarias, la serena ecuanimidad de la justicia". 1/

1/ Héctor Fix Zamudio, "Lineamientos fundamentales del proceso agrario en el derecho mexicano", citado por el Dr. Miguel Angel Hernández Ocampo, en el trabajo ya citado sobre "Jurisdicción Agraria", CIARA, Venezuela, septiembre de 1974.

CAPITULO III - NECESIDAD DE UN PROGRAMA DE DERECHO AGRARIO PARA AMERICA LATINA

A. Introducción

En los capítulos anteriores se ha analizado la relación entre Derecho y Desarrollo, los fines del Derecho Agrario y la forma en que esta rama de la ciencia jurídica puede contribuir al cumplimiento y al perfeccionamiento de los aspectos tanto jurídicos como institucionales de algunas de las principales instituciones o medios de la política agraria. Este análisis se ha hecho con el objeto de dar elementos que permitan perfeccionar el papel del Derecho Agrario como uno de los aspectos que pueden contribuir al desarrollo rural y al mismo tiempo procurar dar elementos que permitan a la FAO y a otros organismos internacionales una mejor comprensión del contenido general de esta rama del Derecho y del papel que debiera desempeñar en los distintos programas de desarrollo.

Lo anterior en cierta manera representa una reflexión sobre el deber ser del Derecho Agrario como elemento coadyuvante al proceso de desarrollo rural, ya que el Grupo Regional está convencido de la necesidad ineludible de promover y encauzar el cambio social por medio del Derecho. Al mismo tiempo en esos capítulos se ha intentado dar una respuesta a la Organización sobre cuáles debieran ser algunas de las consideraciones básicas sobre las que debe descansar un programa que intente trabajar por el progreso y perfeccionamiento de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

A continuación se pretende dar algunos elementos que, a juicio del Grupo Regional, caracterizan en rasgos generales el estado actual del Derecho Agrario en la Región y que justificarían la necesidad de contar con un programa regional que lleve al desarrollo de esta rama del Derecho para que pueda desempeñar en mejor forma su papel de instrumento de la política agrícola y de encauzador del cambio social.

B. Realidad del Derecho Agrario en América Latina

1. Desde el punto de vista puramente normativo se puede decir que en general en los diversos países de la región la Legislación Agraria se caracteriza principalmente por su contenido privatista, en el sentido que está destinada a regular o proteger los valores individuales en las relaciones jurídicas agrarias de los ciudadanos entre sí. Sólo en grado menor la legislación tiende a regular el papel que corresponde al Estado, como representante de la comunidad en la realización de los valores sociales hacia los cuales la comunidad desea caminar o en otras palabras en la formulación, ejecución y evaluación de un plan de desarrollo que se debe tratar de cumplir en beneficio de la sociedad toda o, por último, en la regulación de las conductas individuales para orientarlas hacia el cumplimiento de las metas u objetivos comunes o en la participación que cabe a la comunidad en las diversas etapas que comprende el plan de desarrollo.

Otra característica de la legislación agraria es su alto grado de dispersión, que en gran parte proviene de la falta de técnica jurídica en la elaboración de las leyes, lo que dificulta su conocimiento no sólo para

el público común sino también para los especialistas en cuestiones agrarias incluido el jurista. El alto grado de dispersion hace que la legislación no sea sistemática y por lo tanto posibilita la existencia de varias leyes que se refieran a una misma materia sir, la debida coordinación, las que incluso suelen ser contradictorias. Otra causa del grado de dispersión lo constituye la tendencia, muy común en América Latina, de legislar para casos particulares, en la creencia bastante generalizada de que los problemas se solucionan por el solo hecho de dictar una ley, despreocupándose de la eficacia de la norma.

La existencia de una legislación no sistemática trae consigo otros problemas bastante frecuentes como determinadas instituciones jurídicas agrarias que están excesiva y minuciosamente reguladas con su consiguiente rigidez para los fines de la política agrícola, en circunstancias que otras instituciones jurídicas agrarias importantes no están reguladas o lo están en forma excesivamente general o como simples enunciados de principios pero sin ninguna aplicación práctica.

Las leyes de reforma agraria que se han dictado en casi todos los países de la región sin duda han constituido un hecho importante en el desarrollo histórico y jurídico del Derecho Agrario, desde el momento que han llamado la atención hacia las causas más importantes del subdesarrollo de la región, cuales son las deficiencias de tipo estructural existentes en la agricultura. Al mismo tiempo han caracterizado el contenido de la docencia del ramo en parte importante da los países.

En general, este tipo de leyes han regulado con bastante detalle el proceso de adquisición de tierras y su posterior transferencia a los campesinos, pero resultan bastante indefinidas en la regulación del cambio o creación de diversas instituciones jurídicas indispensables para la nueva estructura que se pretende establecer en el agro. Sin embargo y precisamente por su carácter de legislación de cambio normalmente presentan una situación de conflicto con la estructura jurídica en general.

2. Por otra parte y desde el punto de vista del deber ser de este ramo de la ciencia jurídica, se puede observar que salvo honrosas excepciones, en América Latina, la creación teórica del Derecho Agrario ha sido escasa y más bien se ha tendido a importar y en algunos casos a adaptar teorías jurídicas europeas, que corresponden a realidades económicas sociales y políticas distintas, quedando por tanto un amplio camino por hacer en este sentido, tanto en la elaboración de nuevas teorías como en la búsqueda de soluciones jurídicas propias a los problemas que aquejan a la región.

3. La investigación jurídica agraria no sólo ha sido escasa sino que normalmente se ha limitado a efectuar un estudio formal de la norma y por tanto se ha despreocupado de evaluar los efectos reales que produce y de cuál es su eficacia. En la práctica aún no se han explorado las posibilida des de la investigación como una herramienta poderosa para ayudar a los gobiernos tanto en la determinación y evaluación de sus políticas y programas, como en la búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo y para contribuir al progreso del Derecho Agrario. Incluso las investigaciones destinadas a explicar y sistematizar la ley tienen efectos muy locales, en circunstancias que hoy aparece como necesario el intercambio de información jurídica frente a numerosos problemas agrarios que interesan a los países en su conjunto frente a la problemática planteada por la integración regional o subregional agropecuaria.

Sólo en años muy recientes se han estado haciendo algunos esfuerzos aislados para poner la investigación jurídica al servicio del desarrollo de los países. Igual cosa ocurre en el Derecho Agrario y por lo tanto urgen acciones que permitan promover el valor de la investigación jurídica agraria como un auxiliar valioso tanto para las decisiones de política agraria como para verificar si la normativa existente está cumpliendo los objetivos fijados.

4. En la región existen varios institutos, asociaciones o departamentos en las propias universidades o fuera de ellas especializados en Derecho Agrario, ya sea a nivel nacional o internacional, que han hecho importantes esfuerzos para el desarrollo de esta rama del Derecho. Sus resultados pueden calificarse de excelentes, si tenemos en cuenta las publicaciones hechas y diversas reuniones celebradas frente a la escasez de recursos en que se debaten, pero absolutamente insuficientes desde'el punto de vista de las posibilidades y necesidades de acción en este sentido. El Grupo Regional está consciente que los diversos tipos de acciones hechos por estos ins titutos o asociaciones son el resultado del sacrificio personal de diversos especialistas en la materia, que dentro de su esfera de acción laboran por el progreso de esta ciencia. De ahí que resulte necesario no sólo reforzar la acción de estos institutos o asociaciones, sino también el buscar algunos elementos que permitan coordinar su acción e intercambiar experiencias concretas, de tal manera que puedan realizar una mejor utilización de los recursos disponibles.

Por otra parte son estos institutos, asociaciones y departamentos los que generalmente han promovido y realizado la mayor parte de investigaciones jurídicas agrarias existentes y donde se han despertado inquietudes para adaptar nuevas metodologías de las ciencias sociales a los estudios del Derecho Agrario.

Sin embargo, sus acciones son aisladas y en la práctica no tienen programas de trabajo adecuados a las necesidades del desarrollo rural, por lo que aparece conveniente promover acciones que permitan reforzar su acción al nivel nacional y procurar coordinar sus programas con otros centros similares nacionales y extranjeros.

5. Siendo el Derecho Agrario una ciencia relativamente nueva en la región, podemos declarar con satisfacción que ha ido adquiriendo una importancia creciente tanto al nivel de los Gobiernos como de las universidades y organismos internacionales especializados, pero sin duda queda un largo camino por recorrer para ir descubriendo juntos un nuevo Derecho Aqrario capaz de afianzar y asegurar la justicia agraria.

6. Pese a lo anterior, en la región se puede detectar la falta de juristas especializados en Derecho Agrario, tal vez como una consecuencia de que en las propias Facultades de Derecho sólo en épocas muy recientes y no en todas, se ha empezado a dar importancia a esta rama del Derecho.

En todo caso se pueden observar serias fallas en la docencia de esta rama del Derecho la que parece no estar destinada a la preparación de juristas que puedan utilizar el Derecho como instrumento del desarrollo, sino más bien en conocedores de la legislación, y que muchas veces carecen de la preparación adecuada para trabajar en equipos multidisciplinarios en los planes de desarrollo rural.

Por otra parte, a los ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, ingenieros forestales y otros profesionales relacionados con la ciencia agropecuaria, tampoco están recibiendo una preparación jurídica mínima que les posibilite conocer el funcionamiento del sistema jurídico, para trabajar con mejores conocimientos en la elaboración de las políticas y programas relacionados con los programas de desarrollo rural o de cambio social.

7. Por último se puede señalar que en la región tampoco se están utilizando las posibilidades que ofrece el Derecho Agrario para realizar una labor educativa o capacitadora influyendo por tanto en la formación de la cultura, lo que parece indispensable como un instrumento colaborador en la implementación de los programas de desarrollo que se realizan en el agro.

Esta labor educativa o capacitadora tiene una amplia gama de posibilidades y puede llegar desde los conocimientos básicos sobre legislación agraria que será necesario entregar a un estudiante rural o a un campesino, con diversos objetivos tales como para facilitarle la obtención de un crédito, pueda organizarse con objetivos productivos o remunerativos, o por último para que conozca en mejor forma sus derechos y obligaciones hasta la preparación jurídica que será necesario dar a los técnicos o directivos de la administración pública encargados de formular o implementar las políticas o los respectivos programas de desarrollo rural para facilitarles y perfeccionar el desempeño de su cargo.

También puede formar parte de esta labor educativa la necesidad de perfeccionar los conocimientos jurídicos de los propios abogados o de los jueces agrarios que desean tener conocimientos más especializados sobre esta rama del Derecho.

8. En conclusión se puede señalar que para trabajar por el progreso de Derecho Agrario como instrumento del desarrollo, parece indispensable realizar acciones en tres campos, cuales son, la investigación jurídica agraria, la docencia en Derecho Agrario y la capacitación o perfeccionamiento en esta rama del Derecho.

C. La docencia y la investigación en Derecho Agrario

La falta del desarrollo del Derecho Agrario puede atribuirse a la escasa investigación jurídica agraria realizada en la región, sin embargo, este hecho parece ser más bien una consecuencia que la causa real del problema.

Tal cual lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo, en los antecedentes del Programa Latinoamericano sobre Derecho y Desarrollo la causa real del problema estaría en que "existe un inexplicable vacío en relación con la modernización de las instituciones jurídicas y su aplicación como instrumento de desarrollo. En efecto, en América Latina, durante los últimos años se han realizado laudables esfuerzos para promover la investigación y la enseñanza avanzada en campos relacionados con el desenvolvimiento económico tales como la economía, la sociología,la ciencia política, la planificación y la integración, y se han creado instituciones para promover estos objetivos como lo atestiguan la existencia de CEPAL, ILPES o INTAL.

En cambio, se ha subestimado en forma persistente el papel de las instituciones jurídicas y administrativas en el proceso de desarrollo". 1/

Ha sido precisamente la existencia de este atraso que se venía observando entre las instituciones jurídicas y la realidad social, la que en los últimos años ha llevado a muchas Facultades de Derecho de diversos países de la región, a replantearse los objetivos de la enseñanza del Derecho frente al papel que éste, y por tanto el jurista, debe desempeñar en la sociedad. Lo anterior ha llevado en años recientes a intentar la modificación en muchas Facultades, de los programas y métodos de enseñanza del Derecho y a una revitalización o un renacer de la investigación jurídica, tanto como instrumento indispensable para la docencia, como también para estudiar el papel que el Derecho está desempeñando en la sociedad. La razón de fondo de este cambio se basa en la apreciación de que para realizar un cambio en el Derecho, resultaba indispensable modificar la formación jurídica y que para cumplir este objetivo era necesario reformar las propias escuelas de Derecho. De otra manera el desface antes anotado continuaría y el Derecho continuaría a la saga de los hechos sociales y no sería por tanto el instrumento encargado de encauzar el cambio social.

Resulta evidente que el Derecho Agrario, como una rama de la ciencia jurídica se encuentra afectado por igual problemática que la del Derecho en general y por tanto, pase a la abundancia de la legislación agraria existente, su problema de fondo es que se encuentra desadaptado frente a las necesidades del desarrollo rural.

Por esta razón cuando FAO consulta a este Grupo Regional sobre el qué hacer para promover el desarrollo de esta rama del Derecho en la región, se llega a la conclusión de que para que el Derecho Agrario pueda estar al servicio del desarrollo rural será necesario realizar cambios y perfeccionar la formación que se está dando al respecto en las Escuelas de Derecho y al mismo tiempo promover investigaciones jurídicas agrarias como un instrumento indispensable para el desarrollo de esta rama del Derecho, por cuanto en la región no se han explorado suficientemente las posibilidades teóricas y prácticas del Derecho como instrumento de la política agraria de cada país y sobre todo en las relaciones que debieran existir entre esta rama de la ciencia jurídica y la planificación agraria.

Por las razones anteriores el Grupo Regional coincide con la XII Conferencia Regional en el sentido que al Derecho Agrario le cabe una función destacada que cumplir en el desarrollo agrícola, pero para ello se requiere formar juristas con una nueva mentalidad, capaces tanto de enseñar a otros como de cooperar con especialistas de otras disciplinas en acciones del

---

1/ Programa Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y Desarrollo, Valparaíso, Chile, 5 al 9 de Abril de 1971, Editorial Andrés Bello, 1973, pág. 401.

desarrollo agrícola y dotados de conocimientos suficientes para que puedan ir buscando mediante la investigación jurídica nuevos caminos para esta rama de la ciencia jurídica, pero para ello resulta indispensable realizar acciones que permitan promover y perfeccionar la docencia y la investigación en esta rama del Derecho, fundamentalmente en las facultades encargadas de la formación del jurista.

Sin embargo, lo anterior no parece suficiente desde el momento que existen varias profesiones especializadas en diferentes aspectos de la ciencia agrícola, como los ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, ingenieros forestales, etc., a los cuales les corresponde trabajar en una sociedad regida por el Derecho y a quienes muchas veces les corresponde un papel fundamental que cumplir no sólo en la decisión de las políticas agrarias sino también en la elaboración de las normas que permitan implementarlas. Sin embargo, estos profesionales en la mayor parte de las escuelas no están recibiendo una formación adecuada al respecto. Por estas razones resulta indispensable promover la enseñanza del Derecho Agrario en las diferentes facultades y escuelas que preparan este tipo de profesionales y técnicos, naturalmente que adaptando a las necesidades de su propia formación, en especial con relación a los principios fundamentales del Derecho y del Derecho Agrario y en el conocimiento, con espíritu crítico, de legislación agraria de mayor aplicación en los respectivos países.

D. La capacitación o perfeccionamiento en Derecho Agrario

En párrafos anteriores hemos explicado el papel educador que cabe al Derecho y la relación Derecho y Sociedad.

Por tanto si se desea que el Derecho Agrario cumpla en forma eficaz su papel de instrumento de la política agraria y en definitiva del desarrollo rural, debe realizar este papel educador para que en definitiva sus postulados y la legislación agraria que se dicte en los países sean respetadas y formen parte de la cultura del pueblo.

Sin embargo, y sin desconocer la importancia de este hecho por su amplitud, ya que no sólo supone realizar acciones al nivel de la comunidad rural sino de la sociedad toda, se estima escapa a la posible acción de un programa de esta naturaleza.

Por esta razón en las proposiciones que se harán en este documento, se ha estimado conveniente limitarnos a las acciones que se podrían hacer en este sentido con respecto a las personas que intervienen en los programas de desarrollo rural, tanto en su formulación como en su implementación. Por tanto ello supone la posibilidad de realizar acciones de capacitación en Derecho Agrario dirigida a una amplia gama de públicos, que van desde las organizaciones campesinas o los campesinos beneficiarios de los programas de desarrollo rural hasta los funcionarios de la administración pública del sector agrícola encargados de formular las políticas y programas como aquéllos encargados de implementarlas.

Desde otro punto de vista supone el realizar acciones dirigidas a personas que han recibido preparación jurídica y otras que no lo han recibido.

Respecto de aquéllas que no han recibido, como sería el caso de los abogados y jueces agrarios, las acciones no sólo suponen diferentes objetivos sino también diferente profundidad en el tratamiento de las materias.

Sin perjuicio que nos referimos más adelante a este punto, sobre todo para recomendar prioridades de acción, se desea destacar la importancia que tiene para los programas de desarrollo el otorgar cierta formación jurídica, lo que no sólo permitirá explicar el papel del Derecho como encauzador del cambio social sino también obtener un mejor cumplimiento de la ley. Al mismo tiempo el entregar este tipo de formación constituye una ayuda eficaz para la implementación de los programas, los cuales muchas veces sufren retrasos en su ejecución por el desconocimiento de las normas y procedimientos no sólo de los beneficiarios sino también de los funcionarios encargados de llevarlos adelante. Al mismo tiempo este tipo de acciones facilita el trabajo interdisciplinario tan necesario en los programas de desarrollo rural.

Con respecto al campesinado, parece importante facilitar su capacitación en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, no sólo para que los campesinos tengan un mejor conocimiento de sus derechos y obligaciones, sino también para que puedan desempeñar en mejor forma una labor de promotores del desarrollo rural en la comunidad donde viven y trabajan y que de esta manera se puedan encauzar los procesos de cambio social por la vía del derecho.

Con respecto al perfeccionamiento de los abogados y jueces también parece importante no sólo por cuanto permite mejorar su formación universitaria, sino que también permite garantizar una mejor administración de la justicia y al mismo tiempo realizar mejores aportes a la faceta jurídica del desarrollo.

E. Los Organismos Internacionales y el Derecho Agrario

Hasta ahora dos son los organismos internacionales que se han destacado por sus acciones en este campo: la propia FAO y el IICA. Si bien la FAO, principalmente, ha actuado en campos más variados, estos Organismos han concentrado sus esfuerzos en América Latina a los aspectos jurídicos e institucionales de la reforma agraria. En todo caso es conveniente destacar que gracias a las reuniones, seminarios y asesorías prestadas por estos Organismos, se ha despertado un interés creciente por esta rama del Derecho, fundamentalmente al nivel de los gobiernos, lo que abre la posibilidad de realizar un programa de mayor envergadura.

Hacia el futuro parece necesario no sólo procurar coordinar las acciones que en este campo realicen, sino también ampliar su campo de acción de manera que comprenda no sólo la reforma agraria, sino también los aspectos jurídicos e institucionales que se presentan en los otros programas que realizan estos Organismos relacionados con el desarrollo rural, como serían la planificación agrícola, mercadeo agrícola, crédito agrícola, integración regional agropecuaria, medio ambiente, etc.

Por otra parte también parece necesario el interesar a otros Organismos Internacionales en realizar acciones en este campo como sería el caso de UNESCO para programas de docencia e investigación en Derecho Agrario al nivel universitario y el caso de OIT en aquellos aspectos jurídicos e institucionales relacionados con el desarrollo del trabajador rural. Además, hay otros organismos internacionales que se preocupan del desarrollo rural y a los que debe interesar un programa de esta naturaleza.

Por último también será necesario realizar acciones para clarificar ante los organismos financieros la importancia de considerar los aspectos jurídicos e institucionales en los diversos programas de desarrollo rural que ellos financian y al mismo tiempo presentarles proyectos que sean de interés de los gobiernos para promover y desarrollar el Derecho Agrario.

F. La necesidad de un Programa Regional de Derecho Agrario

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se puede concluir que para poder trabajar en la promoción y desarrollo del Derecho Agrario, será necesario realizar en forma programada diversos tipos de acciones de asistencia o cooperación técnica al nivel de la región, entre las cuales se estima conveniente destacar las siguientes:

1. Acciones orientadas a promover y mejorar la formación jurídica que de esta rama del Derecho se imparte o debe impartirse al nivel universitario.

2. Acciones orientadas a promover y lograr un mejor desarrollo de esta rama de la ciencia jurídica a través de la investigación especializada.

3. Acciones destinadas a permitir la capacitación o perfeccionamiento de diversos tipos de personas, especialmente los funcionarios del sector público agrícola, encargados de formular e implementar las políticas y programas de desarrollo rural o los campesinos que resulten beneficiarios de ellos.

4. Acciones destinadas a divulgar tanto los trabajos que realice la propia FAO, como también aquéllas que puedan ejecutarse por otros organismos nacionales e internacionales y que pueden ser de interés para promover el desarrollo de esta ciencia. Al mismo tiempo es posible pensar en la necesidad de contar con un centro internacional de documentación que cubra todas las facetas del Derecho Agrario.

5. Acciones que permitan servir de elemento de coordinación de los diversos esfuerzos que para el progreso del Derecho Agrario están haciendo o pueden hacer en la región organismos nacionales o internacionales, tanto para facilitar el conocimiento de experiencias ya realizadas como para lograr una mejor utilización de los recursos humanos y financieros disponibles y del acervo cultural existente y al mismo tiempo posibilitar el esfuerzo multiplicador de las experiencias que se realicen.

Por otra parte el Grupo Regional estima que para poder trabajar en forma organizada por el progreso de esta rama de la ciencia jurídica, no son suficientes acciones aisladas, sino que será necesario realizar acciones

programadas y coordinadas de tal manera, que en el largo plazo cubran todos los aspectos del Derecho Agrario y en el corto plazo se preparen y ejecuten diversos tipos de proyectos que se estimen de mayor urgencia o prioridad. Al mismo tiempo se deberá reforzar la capacidad de proporcionar mayor asistencia técnica a los países y organismos nacionales que la requieran y posibilitar un mayor intercambio de experiencias entre ellos.

El realizar en forma programada y coordinada diversos tipos de acciones y proyectos, requerirá contar con una organización, una política, un plan de acción, y lo que es muy importante, con los recursos humanos y financieros que sean necesarios.

Todo esto nos hace ver la necesidad de recomendar y solicitar a la FAO, el establecimiento de un programa regional de Derecho Agrario, el que se deberá procurar, cuente con los suficientes recursos humanos y financieros.

Si nos atenemos a las declaraciones de las distintas Conferencias Regionales de la propia FAO, principalmente la Duodécima en cuanto recomendó en la Resolución 20/72 la constitución de un Proyecto Regional de Derecho Agrario 1/, estimamos que existe un interés real por parte de los Gobiernos de la región para trabajar en este sentido y por lo tanto ello representa una garantía para el éxito futuro del Programa.

1/ Info Resolución se encuentra en el, ya citado, Anexo N°l del presente Informe

CAPITULO IV - PROPOSICION DE UN PROGRAMA REGIONAL EN DERECHO AGRARIO DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

A. Introducción

Habiéndose justificado la necesidad de un Programa Regional de Derecho Agrario, en el presente capítulo el Grupo Regional se permite proponer a la FAO cuales deberían ser, en su opinión las principales características, objetivos y otros antecedentes que permitan configurar un Programa de esta naturaleza.

En forma especial se ha tratado de determinar algunos puntos sensibles, donde el Programa deberá actuar en forma prioritaria.

El Grupo Regional comprende que las posibilidades futuras de trabajar por la promoción y desarrollo del Derecho Agrario dependerán en gran parte de la acogida que le den los propios países a un programa de esta naturaleza y por tanto será primordial difundir y formar conciencia a nivel nacional e internacional sobre la importancia que tiene la consideración de los aspectos jurídicos e institucionales en los diversos programas de desarrollo rural y de la necesidad de realizar acciones que permitan superar los obstáculos que se presentan en este sentido.

El Grupo Regional comprende que si bien al apreciar la realidad del Derecho Agrario en cada uno de los países de la región se pueden deducir algunas características generales comunes, al mismo tiempo existen diferencias profundas ya que esa realidad se ve influenciada no sólo por el grado de desarrollo que esta rama del Derecho haya alcanzado al nivel nacional, sino también por las políticas de desarrollo rural que se hayan aplicado en cada país.

Por estas razones y teniendo presente el distinto grado de desarrollo que el Derecho Agrario tiene en cada uno de los países de la Región, se ha procurado que los criterios señalados en cuanto a política, programas de acción y anteproyectos tengan la flexibilidad suficiente para adaptarse a este hecho y de esta manera tener el mayor impacto en los diferentes países de la región.

B. Objetivos del Programa Regional de Derecho Agrario de la FAO para America Latina

La Oficina Regional de FAO para América Latina pretende apoyar el progreso del Derecho Agrario para que desempeñe su papel de instrumento eficaz para el desarrollo rural y la justicia agraria en la región.

Para que FAO pueda cumplir dicho propósito y siguiendo las orientaciones de sus Conferencias Regionales, el Grupo Regional estima que el Programa Regional de Derecho Agrario, cuya ejecución se propone debería tender a cumplir los siguientes objetivos generales:

1. Promover, participar y cooperar en la realización de esfuerzos para la formulación y ejecución de proyectos de investigación jurídica agraria en aquellos campos relacionados con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural;

2. Promover, participar y cooperar en la realización de esfuerzos destinados a extender y mejorar la formación en Derecho Agrario que se imparte, tanto en las Facultades de Derecho como en las otras facultades relacionadas con la ciencia agropecuaria, para que sea más acorde con las necesidades del desarrollo rural;

3. Promover, participar y cooperar en la realización de acciones, a diferentes niveles, destinadas a permitir la capacitación y perfeccionamiento en Derecho Agrario, de manera que las personas que intervienen en los programas de desarrollo rural adquieran un mejor conocimiento de los aspectos jurídicos e institucionales relacionados con su trabajo y de esta manera puedan participar más activa y eficazmente en ellos;

4. Promover y apoyar los esfuerzos destinados a identificar y remover los obstáculos jurídicos e institucionales que afectan el proceso de integración regional agropecuaria y hacer esfuerzos destinados a lograr la integración regional del Derecho Agrario especialmente en aquellos aspectos que los países declaren prioritarios;

5. Promover y servir de elemento que facilite la coordinación y apoyar los esfuerzos que para el progreso del Derecho Agrario estén realizando o puedan realizar en la región diversos Institutos, Centros, Asociaciones y Departamentos especializados en esta rama de la ciencia jurídica u otros Organismos nacionales e internacionales;

6. Mejorar y reforzar la capacidad de FAO para prestar asistencia técnica a los países de la región en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural; y

7. Recopilar, catalogar, publicar y divulgar informaciones relativas a la docencia, la investigación y la capacitación en Derecho Agrario y en general sobre los aspectos jurídicos e institucionales relacionados con el desarrollo rural.

C. Características del Programa Regional de Derecho Agrario

El Grupo Regional estima que para un mejor cumplimiento de los objetivos señalados precedentemente, el Programa Regional deberá tener las siguientes características:

1. El Programa deberá abarcar fundamentalmente los campos de la asistencia técnica, investigación, docencia, capacitación e información en Derecho Agrario;

2. Deberá tender fundamentalmente a promover y apoyar los esfuerzos que para el progreso del Derecho Agrario, ejecuten los países de la región. Esto hace necesario que el Programa tenga la flexibilidad adecuada, para adaptarse a las necesidades de cada país en particular;

3. Deberá tratar de estar permanentemente informado de los esfuerzos que por el progreso de esta rama del Derecho se están haciendo a nivel nacional, para procurar promover e integrar aquéllos que tengan objetivos comunes y facilitar el intercambio de experiencias;

4. Se deberá dar prioridad a aquellas acciones que tengan un efecto multiplicador o que puedan servir de experiencia a dos o más países;

5. Deberá tener una estrecha relación con los diversos otros programas prioritarios que FAO desarrolle en la región, de manera que pueda aportar en ellos los aspectos jurídicos e institucionales.

6. En las diversas acciones que realice el programa deberá procurar dar importancia a los esfuerzos interdisciplinarios, como requisito indispensable para que el Derecho Agrario pueda cumplir su papel de instrumento de la política agraria.

7. En lo posible el programa deberá procurar dar información permanente de las publicaciones, textos, materiales de enseñanza, normas legales y de las actividades que se realicen en la región relativas al Derecho Agrario, para contribuir a su difusión en beneficio de las personas e instituciones que laboran en este campo o que se interesan en él;

8. En las acciones que ejecute deberá procurar no duplicar esfuerzos, sino más bien integrar y coordinar aquéllos que tengan objetivos comunes para lograr un mejor aprovechamiento del acervo y los recursos existentes;

9. Deberá trabajar en estrecho contacto y coordinación con los Institutos, Asociaciones, Centros o Departamentos especializados en Derecho Agrario y con otros organismos nacionales que realizan acciones en el campo del desarrollo rural y con organismos internacionales que realizan o puedan realizarlos.

10. Para el financiamiento del Programa se deberá procurar integrar recursos nacionales a aquellos que puedan obtenerse de organismos financieros internacionales.

D. Líneas de trabajo

Para una mejor organización de las futuras actividades del Programa, en sus diferentes campos de acción, el Grupo Regional recomienda que aquél tenga cuatro líneas de trabajo, que son las siguientes:

1. Aspectos jurídicos e institucionales relacionados con el desarrollo del habitante rural como ser justicia agraria, reforma agraria, organización campesina, participación, empleos, etc.;

2. Aspectos jurídicos e institucionales relacionados con la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente rural;

3. Aspectos jurídicos e institucionales relacionados con la producción y productividad, como ser planificación agrícola, formas de explotación, empresa agraria, mercadeo agrícola, crédito agrícola, tecnología, agro-industrias, seguro agrícola, etc.; y

4. Aspectos jurídicos e institucionales relacionados con la integración regional agropecuaria.

E. Secretaría Técnica

El Grupo estima que para poder ejecutar un Programa Regional de Derecho Agrario, con los objetivos y las características antes señaladas, será indispensable que FAO establezca una secretaría técnica permanente que coordine y ejecute sus diversos tipos de acciones propuestas. En la actual etapa la FAO, a través de la secretaría técnica, deberá dar especial importancia a la preparación de la versión definitiva de los diversos proyectos que se proponen en el presente informe para poder efectuar diversas gestiones que permitan obtener financiamiento y al mismo tiempo promover el programa mismo. Esto permitiría dar continuidad al esfuerzo iniciado por FAO, con el apoyo del International Legal Center y dar permanencia y coherencia a la gran tarea que queda por realizar.

El Grupo estima conveniente no recomendar alguna fórmula concreta respecto de la estructura que podría tener esa secretaría técnica, pero sí se permite hacer presente a FAO la necesidad de establecerla en forma permanente lo más pronto posible.

Sería de la más alta conveniencia que la secretaría técnica formara parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y por lo tanto trabajara en estrecha relación con la Subdirección de Legislación de FAO, Roma.

F. Establecimiento de un Centro de Documentación en Derecho Agrario

En la actualidad en América Latina existen serias limitaciones para encontrar información sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

Esta situación establece serios obstáculos para la realización de las diversas actividades que supone un programa de Derecho Agrario, dificulta el conocimiento de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural y en definitiva atenta contra la eficiencia de los servicios de asistencia técnica que los organismos internacionales pueden prestar en este sentido.

Esta falta de información constituye asimismo una seria limitación especialmente para la realización de investigaciones jurídicas sobre la materia.

Por otra parte se carece de información sobre los diversos aspectos de la docencia en Derecho Agrario, como el contenido de los planes y programas de estudio, métodos de enseñanza, textos de estudio, materiales de enseñanza, etc., lo que es uno de los aspectos prioritarios que el Grupo Regional ha señalado.

Igual se puede decir respecto de la capacitación en Derecho Agrario, donde se desconoce la mayoría de las experiencias realizadas y que pueden servir de antecedentes para la ejecución de actividades similares en el futuro.

Tampoco existe información sistemática respecto de diferentes trabajos, artículos e investigaciones realizadas por profesores de Derecho Agrario, investigadores y otros juristas, en los diferentes aspectos del desarrollo rural.

Incluso se puede señalar que el Derecho Agrario no figura como materia dentro de los diferentes catálogos bibliográficos que se publican, incluso los de la propia FAO.

Por último, se puede señalar que si existiera a nivel latinoamericano una recopilación de las diversas normas legales o reglamentarias establecidas en los países, sería un valioso auxiliar no sólo para la asistencia técnica sino también para que los gobiernos puedan obtener antecedentes que faciliten el establecimiento de instituciones jurídicas similares. Además, este tipo de información es necesario para facilitar el proceso de integración regional agropecuaria.

Todos estos antecedentes han llevado al Grupo Regional a recomendar a la FAO como parte de este Programa, que se establezca en la Oficina Regional un Centro de Documentación sobre los diversos aspectos del Derecho Agrario y en especial en relación con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, donde no sólo se recoja esta información, sino que se mantenga sistematizada y actualizada, lo que redundará en beneficio no sólo de los gobiernos e instituciones nacionales e internacionales que se preocupan del desarrollo rural, sino en general de todos los estudiosos del Derecho Agrario.

G. Recopilación de información necesaria para el desarrollo del Programa

El Grupo Regional, teniendo en cuenta la conveniencia de contar con un centro de documentación y, al mismo tiempo, la necesidad de individualizar las distintas instituciones y personas que en la región se encuentran vinculadas de una u otra manera con el Derecho Agrario, a las cuales resulta indispensable conocer, tanto para la labor de divulgación que deberá hacer el Programa como también para poder cumplir con el objetivo de servir de elemento que facilite la coordinación de los distintos esfuerzos que se puedan estar realizando para el progreso de esta rama del Derecho, ha estimado conveniente recomendar la necesidad de recopilar información sobre diferentes materias que se detallan más adelante y que se estiman indispensables para un mejor logro de los objetivos antes señalados.

Al respecto el Grupo Regional estimó indispensable que se inicie de inmediato una investigación que permita confeccionar un inventario preciso y detallado de las diversas instituciones y personas que se ocupan de problemas relativos al Derecho Agrario en la región.

La ejecución de esta investigación se ha estimado prioritaria, por cuanto aparece como elemento condicionante para las labores de coordinación, divulgación y promoción de las actividades que pueda realizar el Programa.

Esta tarea se cumplió en parte durante el ciclo de actividades que desarrolló el Grupo Regional y ha permitido reunir importantes antecedentes en torno al estado de la docencia y la investigación en Derecho Agrario en América Latina y, al mismo tiempo, realizar un inventario sobre diversas instituciones y personas que aparecen de esta manera vinculadas al Derecho Agrario.

La ejecución del inventario antes referido ha consistido por ahora en la recolección de la información disponible en poder de instituciones o

personas para confeccionar, en forma selectiva, una nómina de personas e instituciones que ejecutan diversos tipos de acciones relacionadas con el Derecho Agrario.

En este sentido se contó con el apoyo de los miembros del Grupo Regional y al mismo tiempo se recurrió a diversos centros especializados en Derecho Agrario, tales como el Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de La Plata en Argentina, la Asociación Latinoamericana de Derecho Agrario (ALADA), el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria en Mérida, Venezuela, el Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Paulista de Derecho Agrario, etc.

La recolección de la información completa supone una tarea de largo alcance, por esta razón el Grupo Regional estima que este trabajo debe hacerse en forma paulatina partiendo por aquella información que se estime más relevante y según las posibilidades o recursos con que se cuente, de manera que dentro de un plazo prudente pudiese contarse con ella en el Centro de Documentación recomendado. De esta manera podrá prestar útiles servicios al desarrollo del Derecho Agrario.

A continuación se detalla el tipo de información que el Grupo recomienda recolectar, tanto para las labores de coordinación como para el futuro establecimiento del Centro de Documentación.

1. Inventario de personas e instituciones

El Grupo Asesor recomendó confeccionar nóminas respecto de las personas e instituciones relacionadas con el Derecho Agrario y con los problemas agrarios, buscando precisar el tipo de actividades que desarrollan, para que puedan ser beneficiarios de la acción de divulgación del programa. Al mismo tiempo, se espera que esta información pueda servir de fundamento para la coordinación e información entre aquéllos que realicen labores específicas relacionadas con los objetivos del Programa. Estas instituciones y personas serían las siguientes:

a) Ministerios y organismos públicos descentralizados y autárquicos que se preocupan de los problemas agrarios con indicación de los departamentos u oficinas que se preocupan del Derecho Agrario.

b) Legislaturas, congresos nacionales, estaduales o provinciales que tengan asesoría jurídica agraria.

c) Órganos que compone la jurisdicción contenciosa y contenciosaadministrativa en Derecho Agrario.

d) Facultades, departamentos, escuelas, institutos o centros académicos en Latinoamérica, que desarrollen actividades de docencia o investigación en Derecho Agrario, tanto en las carreras de Derecho, como en las de Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal, Médico Veterinario, Técnico y Práctico Agrícola, etc.

e) Centros de investigación y docencia a nivel superior, medio o técnico que realicen actividades relacionadas con el Derecho Agrario,

f) Institutos, Asociaciones, Centros o Departamentos especializados en Derecho Agrario.

g) Instituciones internacionales de tipo público o privado interesadas en el Derecho Agrario.

h) Profesores e investigadores en Derecho Agrario que laboren en centros de docencia e investigación a nivel superior, medio y técnico.

i) Investigadores o juristas que hayan contribuido al desarrollo del Derecho Agrario y que no figuren en las categorías anteriores.

2. Material básico para el Centro de Documentación

Además del inventario antes referido, el Grupo Regional se permite recomendar que en el trabajo del futuro Centro de Documentación se dé prioridad a la recolección del siguiente tipo de información:

a) Investigaciones jurídicas agrarias realizadas y en marcha, sus tipos y objetivos.

b) Textos editados para la docencia, investigación y capacitación en Derecho Agrario.

c) Recopilación de leyes, decretos y reglamentos vigentes relacionados con el desarrollo rural.

d) Jurisprudencia judicial o administrativa más relevante relacionada con dichas normas.

e) Cátedras de Derecho Agrario, su autonomía didáctica, planes, programas de estudio y materiales de enseñanza.

f) Obras, artículos e investigaciones relacionadas con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural y la integración regional agropecuaria.

3. Colaboración en la formación del Centro de Documentación y en la confección del inventario

El Grupo Regional espera que para la formación del Centro de Documentación se pueda realizar con la participación y aporte de todas las instituciones y personas que de algún modo están trabajando en los problemas del Derecho Agrario, principalmente de las instituciones de gobierno y de las universidades. En todo caso los miembros del Grupo Regional se comprometen a apoyar personalmente la ejecución de esta tarea.

Igual procedimiento se puede utilizar en la confección del inventario de instituciones y personas antes referido.

Al respecto el Grupo Regional se felicita y agradece el apoyo recibido de profesores, investigadores e instituciones especializadas en Derecho Agrario para la investigación sobre el estado de la docencia y la investigación en Derecho Agrario para América Latina y en la confección del inventario sobre diversas instituciones y personas relacionadas con la docencia y la investigación en Derecho Agrario y espera que el Programa Regional pueda continuar recibiendo este apoyo en el futuro.

4. Algunas recomendaciones

En relación a la labor que queda por realizar para recopilar la información antes referida, el Grupo Regional se permite recomendar lo siguiente:

a) La recopilación de la información deberá hacerse en forma cuidadosamente selectiva, centrándose en aquellos aspectos que parezcan más relevantes y que tengan una mayor importancia para el Derecho Agrario; sólo con posterioridad se incluirían otros aspectos de menor significación o relevancia. El Grupo Regional estimó de mayor relevancia aquellos aspectos relativos a la docencia, la investigación y la capacitación jurídica agraria.

b) La información deberá estar especialmente referida al campo del Derecho Agrario, pero más adelante podrá recopilarse información en materias ligadas con el derecho, pero distintas de él.

c) El inventario de instituciones y personas que se ejecute, deberá tener en su fase inicial el carácter de provisional.

d) La información que se recoja deberá ser recopilada, analizada y sistematizada para facilitar su acceso.

El Grupo Regional está consciente de la magnitud de la tarea planteada, pero estima que debe efectuarse de esta manera ya que el Programa que se está proponiendo crear, sólo podrá tener el impacto que se espera si cuenta con un completo centro de documentación, que hoy no existe en América Latina y su formación e instalación significará un aporte de enorme trascendencia para el futuro del Derecho Agrario.

H. La divulgación de informaciones relativas al Derecho Agrario

Para que el Programa pueda cumplir en forma adecuada sus objetivos y principalmente contribuir en forma efectiva al desarrollo del Derecho Agrario, será indispensable que cuente con un adecuado servicio que permita publicar y difundir diversos tipos de información.

En este sentido se deberá preocupar de publicar y difundir adecuadamente los principales trabajos científicos que realice el programa y al mismo tiempo aquellos trabajos relacionados con los objetivos del programa que puedan realizar diversas instituciones nacionales e internacionales o especialistas en Derecho Agrario. Especial preocupación se deberá tener con aquellos trabajos que signifiquen un aporte al mejoramiento de la docencia, la investigación y la capacitación jurídica agraria, tales como

libros de texto., materiales de enseñanza, métodos de enseñanza o investigación, etc.

Por otra parte sería conveniente que el Programa contemplara alguna fórmula que permita dar información periódica de los principales acontecimientos relacionados con el Derecho Agrario que se realicen en la región y al mismo tiempo permita difundir algunos trabajos o artículos de valor científico que permitan contribuir al desarrollo de esta rama del Derecho. En ella se debiera incluir información respecto de diversas leyes, decretos o reglamentos relativos al Derecho Agrario que se vayan promulgando en los diversos países de la región, reorganizaciones institucionales, como asimismo informaciones relativas a reuniones, seminarios, cursos y otros acontecimientos relacionados con el Derecho Agrario que puedan ser de interés general. Este tipo de información periódica será útil no sólo para los especialistas en el tema, sino también de interés para los gobiernos de la región.

Mediante este adecuado servicio de difusión se espera no sólo servir en mejor forma a los países, sino también aumentar el impacto y efecto multiplicador que deberán tener las acciones del Programa, contribuyendo no sólo a aumentar su área de influencia sino también contribuyendo al mejoramiento de la formación de los especialistas en la materia. Asimismo, se facilitará a las bibliotecas y centros de documentación contar con materiales que hoy resultan bastante escasos y de esta manera facilitar su acceso a los interesados.

I. El Programa Regional de Derecho Agrario y la asistencia técnica de FAO

Uno de los objetivos del Programa Regional deberá ser el de ampliar y reforzar la capacidad de FAO de prestar cooperación o asistencia técnica a los países en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

Como se sabe hasta ahora en los diversos proyectos de asistencia técnica que la Organización ejecuta no se ha considerado suficientemente el componente jurídico e institucional. Esto puede deberse tanto al desconocimiento existente sobre el papel que el aspecto jurídico puede jugar en los diversos programas de desarrollo rural, como también al desajuste que se ha producido entre el adelanto de esta rama de la ciencia jurídica y las necesidades del desarrollo.

Mediante la existencia de este Programa el Grupo Regional estima que podrán solucionarse estos inconvenientes, ya que por una parte permitirá aumentar el conocimiento de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural y por lo tanto ponerlo en mejor forma al servicio de los países; por la otra permitirá que el Derecho Agrario se desarrolle como rama científica.

Para lograr los objetivos del Programa, FAO deberá aumentar y reforzar su capacidad de prestar asistencia técnica en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, ya sea mediante su programa regular o mediante proyectos de asistencia técnica a los países de la región.

El Grupo Regional está consciente de las complejidades que encierra la asistencia técnica en Derecho Agrario, sobre todo cuando se va intentando especificar cada una de las materias que podría comprender, en muchas de las cuales no sólo se carece de información adecuada al nivel regional, sino también al nivel nacional. Por esta razón estima que para lograr mayor eficiencia a nivel de los países, el programa deberá contemplar diversos mecanismos para prestar este servicio. En algunos casos lo hará con sus propios técnicos, en otros será necesario contratar especialistas sobre determinadas materias, o en otros será conveniente realizar previamente algunas investigaciones para solucionar algunos de los problemas que plantea la asistencia técnica.

En todo caso se estima que la investigación jurídica agraria se deberá transformar en un valioso auxiliar de la asistencia técnica, ya que ella permitirá no sólo ir adquiriendo mejores conocimientos de los complejos problemas que plantean los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, sino también ir adquiriendo experiencias que faciliten prestar este servicio en el futuro.

J. El Programa y la Subdirección de Legislación de FAO, Roma

El Grupo Regional ha visto con complacencia que la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, haya dado el más amplio apoyo y respaldo a las labores realizadas. Este apoyo no sólo ha consistido en el envío de funcionarios de esa Subdirección a la Segunda y Tercera Reunión del Grupo Regional, sino también se ha visto reflejado en el interés demostrado por publicar los diversos documentos producidos durante este ciclo de reuniones, en la preparación de algunos documentos de trabajo y en la realización e iniciación de diversas actividades que pueden ser de gran importancia para el futuro del Programa.

El Grupo Regional es de opinión que el Programa que se propone crear debería trabajar en estrecha relación con la Subdirección de Legislación, ya que por una parte permitirá a esa Oficina obtener experiencias que podrán ser útiles para poder trabajar por el progreso de esta rama del Derecho en otras regiones del mundo y al mismo tiempo, permitirá al Programa ver reforzada su capacidad de acción y de prestar asistencia técnica por intermedio de los funcionarios de esa Oficina.

Por otra parte esta colaboración estrecha permitirá que el componente jurídico e institucional de los programas de desarrollo rural vaya adquiriendo mayor importancia dentro de los diversos programas de la Organización y que las actividades que esa Oficina realice sean coincidentes con las necesidades de los países.

De esta forma la FAO puede aprovechar su experiencia mundial trabajando en forma descentralizada.

K. El Programa y su relación con los otros programas regionales de la FAO

Dado que el componente jurídico e institucional del desarrollo rural puede estar presente en casi todos los programas que la FAO ejecuta, será del mayor interés que el Programa de Derecho Agrario trabaje en estrecho contacto y colaboración mutua con los otros programas que FAO desarrolla en la región.

Este hecho permitirá obtener resultados provechosos para el propio programa de Derecho Agrario que podrá obtener experiencias vitales para el progreso de esta rama de la ciencia jurídica. Al mismo tiempo, permitirá que en los programas de la FAO esté presente el elemento jurídico e institucional que puede colaborar en forma importante a que esos programas logren los objetivos que pretenden.

Especial preocupación merecen en este sentido los programas de desarrollo rural integrado que la Organización se encuentra promoviendo y desarrollando, donde se deberá dar especial consideración a los aspectos jurídicos e institucionales que parecen ser el hilo conductor para la realización de acciones planificadas y coordinadas que pueden realizar en forma integrada a diversos niveles, los organismos de Gobierno y la población misma, tendientes a lograr un avance progresivo y sostenido de un área rural.

L. El Programa y los Institutos, Asociaciones, Centros o Departamentos especializados en Derecho Agrario 1/

En la actualidad en varios países de la región existen diversos institutos especializados en Derecho Agrario, algunos corresponden a asociaciones nacionales de los especialistas sobre la materia, otros son centros o instituciones que funcionan adscritos a alguna facultad o departamento universitario, otros funcionan independientemente, pero siempre son de nivel universitario. También existen algunos institutos o asociaciones de especialistas en Derecho Agrario que funcionan a nivel latinoamericano o iberoamericano.

Hasta la fecha son este tipo de institutos, en algunos casos con colaboración internacional, los que se han preocupado de promover las reuniones de los especialistas sobre la materia, tanto a nivel nacional como internacional; asimismo, se han encargado de promover la docencia y la investigación jurídica agraria y de realizar diversas publicaciones especializadas. Como se ha señalado anteriormente, la acción de estos institutos ha sido extraordinariamente positiva para el progreso del Derecho Agrario en la región.

En estas circunstancias y teniendo presente que el Programa deberá tender fundamentalmente a promover y apoyar los esfuerzos nacionales que se ejecuten para el progreso del Derecho Agrario, el Grupo Regional estima que en parte esto puede lograrse si se trabaja en estrecho contacto y coordinación con los institutos especializados en Derecho Agrario que existan al nivel de los países, como asimismo, con aquéllos que funcionen a nivel latinoamericano o iberoamericano.

1/ Para mayores antecedentes sobre esta materia ver: Victor Giménez Landínez, "Propuesta para la creación de institutos de investigación y docencia en Derecho Agrario en las universidades latinoamericanas", Documento de Trabajo N° 7 de la Tercera Reunión del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina", FAO, Santiago de Chile, diciembre de 1974.

En conclusion, el Grupo Regional estima que la acción del Programa de Derecho Agrario deberá hacer especial énfasis en el fortalecimiento de estos institutos y, al mismo tiempo, procurar promover su creación en aquéllos países que no los tengan, como requisito para que su acción alcance la profundidad y proyección requerida al nivel nacional.

Para lograr el fortalecimiento y promoción de estos institutos especiali zados, se deberá procurar que sus objetivos y metas tengan la mayor relación con los objetivos y proyectos del Programa Regional de Derecho Agrario, principalmente en los aspectos de asistencia técnica, investigación, docencia y capacitación en Derecho Agrario.

Al mismo tiempo, se deberá procurar que estos institutos sean verdaderos centros nacionales de documentación en Derecho Agrario, los que deberán trabajar en estrecha colaboración y cooperación con el centro de documentación propuesto para el Programa, con lo cual se prestará un valioso servicio a los investigadores, profesores y demás especialistas nacionales.

Por otra parte, estos institutos especializados deberían tener como misión fundamental el ir realizando una evaluación continua de la legislación agraria a nivel nacional, con el objeto de verificar que las normas que se dicten, respeten los postulados de la política agraria y resulten eficaces para el cumplimiento de los objetivos de los respectivos planes y programas nacionales de desarrollo rural.

De esta manera el Grupo Regional estima que el Programa prestará un servicio efectivo a los países y, al mismo tiempo, le permitirá tener un mejor conocimiento de la realidad de cada uno de ellos, para que su acción pueda ir siendo revisada y corregida, de modo que sea más acorde con las necesidades nacionales.

CAPITULO V - LOS CAMPOS DE ACCION DEL PROGRAMA (SUBPROGRAMAS)

En este capítulo, con el objeto de facilitar el proceso de toma de decisiones por parte de la FAO y teniendo en cuenta las naturales diferencias que cada uno de ellos tiene, se ha estimado conveniente dividirlo en tres subprogramas que corresponden a los campos de acción antes mencionados, o sea, investigación jurídica agraria, docencia en Derecho Agrario y capacitación en esta rama del Derecho.

A. EL SUBPROGRAMA DE INVESTIGACION JURIDICO AGRARIA

1. Introducción

Uno de los objetivos que el Grupo Regional se fijó para cumplir durante su ciclo de reuniones, fue el de procurar recomendar a la Oficina Regional de la FAO para América Latina los lincamientos generales de una política y un plan de acción en materia de investigación jurídica agraria, como asimismo, algún anteproyecto que le permitiera realizar actividades destinadas a la promoción y desarrollo de este aspecto del Derecho Agrario. 1/

El Grupo Regional trató y analizó in extenso este tema en las tres reuniones que celebró y en las dos últimas con base en algunos documentos de trabajo especialmente preparados al efecto. 2/ El Grupo, tomando en cuenta que a la FAO le correspondería principalmente promover y coordinar la realización de investigaciones jurídicas agrarias, ha procurado establecer cuáles serían los puntos básicos que debe comprender una política y un plan de acción de la Oficina Regional en este sentido.

Especial esfuerzo ha hecho el Grupo Regional para procurar dar respuesta, con base en los documentos de trabajo y a las propias discusiones sostenidas durante sus reuniones, a algunos de los problemas más fundamentales que se observan en las investigaciones jurídicas agrarias. En ese sentido el Grupo Regional ha procurado dar respuesta a tres preguntas claves: por qué investigar; cómo investigar y qué investigar.

1/ El anteproyecto correspondiente se encuentra como Anexo N° 13.

2/ Estos documentos se denominan "Bases Conceptuales para el estudio de problemas sobre investigaciones juridico-sociales en materias agrarias" y "Análisis conceptual y proposiciones generales para una política de investigación jurídica agraria de FAO para América Latina"; el primero fue preparado por los Profesores Edmundo Fuenzalida y Félix Lagreze, para la Segunda Reunión del Grupo Regional, celebrada en abril de 1974, y el segundo por los mismos autores con la colaboración del Profesor Lorenzo Zolezzi, para la Tercera Reunión del Grupo Regional, celebrada en diciembre de 1974.

El por qué investigar se ha procurado contestarlo en forma específica al destacar la importancia de la investigación jurídica agraria; el cómo investigar si bien se trata en todo el Subcapítulo, se contesta en forma específica al analizar las alternativas metodológicas que el Grupo debió analizar; por último, el qué investigar se procura responderlo al analizar las áreas prioritarias de acción, como asimismo, las posibilidades que ofrecen en este sentido los programas de desarrollo rural integrado que la FAO se encuentra empeñada en promover y desarrollar.

En algunos casos se ha utilizado parte de los documentos de trabajo, sin cita previa, ya que ellos forman parte de las actividades y fueron analizados y discutidos por el Grupo Regional.

En su análisis el Grupo Regional tuvo en cuenta que el Derecho, como todo fenómeno social, es un fenómeno complejo. Sin embargo, esta complejidad es mayor y cobra un especial carácter cuando se trata de determinar qué medios, qué caminos o qué vías tiene a mano el jurista para investigar el Derecho. Ello se debe a que toda decisión acerca de los medios por los cuales un investigador jurídico se acerca al objeto de su conocimiento estará condicionado por elementos de la filosofía del derecho, en cuanto trata de determinar cuál es la naturaleza del fenómeno objeto de su estudio, o bien por elementos de la historia del pensamiento jurídico en cuanto a la forma o el prisma teórico bajo el cual el derecho debe ser investigado. Por tanto, el enfoque que un investigador pueda darle a su trabajo será diferente según el medio que para investigar el Derecho haya escogido.

En resumen, la determinación de los medios de investigar el Derecho presenta dificultades motivadas por las propias características valorativas, normativas, históricas, comparativas y sociales que presente el Derecho y que se mueven dentro de una compleja relación y que además influyen en este hecho las dificultades relativas a las discrepancias existentes, desde el punto de vista teórico, para determinar el objeto formal de la ciencia jurídica.

El Grupo Regional analizó diversos medios existentes de investigar el fenómeno jurídico, haciendo especial énfasis en la investigación juridico-social, que algunos denominan empírica. Mediante este tipo de investigación se pretende confrontar el Derecho formal vigente con el Derecho aplicado y vivido y realizar el diagnóstico de la realidad para poder dictar normas que resulten más eficaces y, al mismo tiempo, evaluar las razones y fundamentos por los que una norma formalmente vigente es acatada total o parcialmente, modificada, ignorada o quebrantada. Desde su primera reunión el Grupo Regional se pronunció en favor de este medio de investigar el Derecho, por considerarlo que puede prestar un mejor servicio tanto a los planes nacionales de desarrollo rural, como también a la propia FAO.

Además, se analizó en forma exhaustiva la investigación jurídico formal que algunos llaman método lógico sistemático. Este método pretende explicar, interpretar, comparar, coordinar y sistematizar el derecho formal vigente para facilitar su aplicación y acceso, pero desligado de la sociedad que pretende ordenar. Por lo tanto, este medio de investigar el derecho no proporciona juicios de valor sobre las normas, pero resulta importante en cuanto constituye el apoyo técnico para la investigación jurídico-social.

2. Importancia de la investigación jurídica agraria

Una de las funciones del Derecho en la vida social es la de servir a un propósito de certeza y de seguridad en la relación entre los hombres, pero, al mismo tiempo, debe servir a las necesidades suscitadas por el cambio social y los demás deseos de progreso. Así pues el Derecho pretende ser estable por una parte, pero por otra no puede permanecer invariable, sino que, por el contrario, debe ir cambiando al compás de las nuevas circunstancias y necesidades sociales. De esta manera podrá irse adaptando a los cambios de la realidad social y también podrá ir progresando en el sentido de un mayor acercamiento a los valores que intenta realizar. 1/

Tradicionalmente se ha sostenido que la ciencia del Derecho "se preocupa del contenido de un determinado derecho positivo (presente o pasado), siendo una disciplina de carácter meramente reproductora o de carácter dogmático. Se limita a reproducir, explicándolos y sistematizándolos, los materiales normativos suministrados por la fuente del derecho vigente por el legislador si se trata del derecho escrito y por el factor consuetudinario en el derecho no escrito". 2/

Como ya se ha señalado anteriormente, la doctrina moderna ha replanteado el problema del verdadero contenido de la ciencia del derecho. Hoy día no se concibe el derecho como un ordenamiento abstracto y separado de la realidad social, sino como un fenómeno concreto que cobra vida en la medida que es aplicado en el campo social al que está destinado, a fin de regular la conducta de sus componentes.

Así considerado el Derecho cobra un sentido tridimensional en que, por una parte, se analiza el deber ser o la justicia; por otro, el sentido normativo y finalmente, el derecho vivo o derecho en acción.

Lo anterior nos indica que la investigación jurídica, en general, y por lo tanto, la agraria también, tienen triple dimensión. Por una parte procura conocer el deber ser del Derecho desde un punto de vista ético para poder ir creando una doctrina jurídica que realmente encarne sus valores superiores. Por otra parte, puede analizar las normas legales no sólo para explicarlas y sistematizarlas, sino también para conocer si desde un punto de vista teórico la ley encarna esos valores superiores y si puede cumplir los objetivos pretendidos por el legislador. Por último, procura conocer la eficacia de la norma jurídica para saber si en la realidad se están cumpliendo los objetivos pretendidos por el legislador al dictar la norma o si, por el contrario, se está agudizando o consolidando la situación que se pretende corregir.

1/ Andrés Cúneo Macchiavello, "Materiales para un estudio del fenómeno jurídico", Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1974, pág. 23.

2/ Giorgio del Vecchio y Luis Recassens Siches, "Filosofía del derecho y estudios de derecho", México, 1946. Citado por Edmundo Fuenzalida y Félix Lagreze en "Bases conceptuales para el estudio de problemas sobre investigaciones jurídicas sociales en materias agrarias", Documento de Trabajo N° 5 de la Segunda Reunión del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina, FAO, Santiago de Chile, abril de 1974, pág. 3.

De aquí la importancia de la investigación jurídica. Ella no sólo permite ir creando una doctrina jurídica agraria más adaptada a nuestra realidad, sino también permite analizar la eficacia de los instrumentos legales que nuestros países utilizan para procurar cumplir sus objetivos de desarrollo.

Todos los países de la región tienen planes y programas para el desarrollo rural y en ellos se invierten cantidades importantes de recursos. Los Gobiernos están continuamente dictando distintos tipos de normas que les permitan implementar dichos planes y programas; sin embargo, muy poco o nada se sabe sobre el por qué las normas jurídicas, en algunos casos, resultan eficaces y en otros no producen en la comunidad los efectos que se persiguen.

Por otra parte, continuamente se están dictando nuevas normas o modificando las existentes sin que las autoridades correspondientes tengan información científica que les permita definir, con algún grado de aproximación, cuál debiera ser el contenido de las normas jurídicas, de manera que produzcan en la comunidad los efectos que se pretenden.

Un ejemplo en este sentido se puede dar con respecto a las normas que se refieren a conservación de recursos naturales, que es uno de los problemas más graves de la sociedad contemporánea. Al respecto se han dictado muchas leyes, pero ellas no producen los efectos que se buscan y la destrucción irracional de nuestros bosques, la erosión de la tierra y la extinción de nuestra flora y fauna continúa; en otras palabras, resultan ineficaces.

El explicar por qué las normas suelen resultar ineficaces en el sector agrario es un fenómeno complejo. Algunas veces podrá deberse a problemas de técnica jurídica en la sistematización y contenido de las normas que se dictan, pero, tal vez en la mayor parte de los casos se debe a que no contemplan las características socio-económicas propias del sector rural donde deben ser aplicadas y, por lo tanto, su aplicación se hace difícil, engorrosa y en definitiva, carece de eficacia.

De lo anterior se deriva la importancia que puede tener la investigación jurídico-agraria, en especial aquélla que utiliza el método jurídico-social.

Otras razones que complementan la necesidad de realizar este tipo de investigación jurídica en el sector rural, pueden ser las siguientes:

a) En el sector rural se observa una ineficacia de las relaciones jurídicas formales basada en factores tales como la ausencia de actos jurídicos que revistan ese carácter, en la lejanía de tribunales de cierto rango y en la propia escasez de medios para realizar los actos de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley. Estos hechos pueden explicar tanto una inestabilidad, como la ineficacia de las normas agrícolas que se dictan sin tener en cuenta los mencionados factores.

b) El grado de organización existente en el sector agrícola es inferior al existente en el sector urbano, lo que dificulta el acceso a los canales del sistema legal formal y, por lo tanto, la más efectiva operatividad de la ley.

c) Presencia permanente en el campo de derechos informales, que difi culta la aplicación de la ley.

d) La necesidad general de provocar cambios sociales tendientes a modernizar los sectores agrícolas, mediante instrumentos legales que sean efectivos frente a una realidad que influye en ellos radicalmente y que el legislador desconoce al no tener una información válida y confiable de las relaciones socio-jurídicas del sector que se pretende regular.

e) El problema de la redistribución de la tenencia de la tierra, que los países del continente vienen enfrentando desde hace mucho tiempo a través de leyes de reforma agraria. Siendo este problema fundamental para el desarrollo de nuestros países, parece indispensable estudiar dichas leyes de acuerdo a la realidad socio-económica sobre la que se aplican, ya que ésta influye de manera decisiva en el éxito o fracaso de la medida legal.

Mediante la investigación jurídico-social será posible obtener información que permita a los gobiernos mejorar la eficacia de las normas en el sector rural. De esta manera, el Derecho Agrario se constituye en un auxiliar valioso en la política agraria, al contribuir al mejoramiento de la eficacia de las normas y, por tanto, al cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo rural.

Por otra parte, al señalar la importancia de investigar el derecho en acción, no se pretende desmerecer la necesidad de efectuar otro tipo de investigación jurídica, como aquélla que utiliza el método lógico sistemático. Por el contrario, se considera que este tipo de investigación debiera efectuarse con mayor profundidad, principalmente al nivel de universidad y centros de investigación, ya que también resulta necesaria para lograr un mejor conocimiento de las normas. Al mismo tiempo este tipo de investigación aporta datos importantes en la formulación de los planes de desarrollo, ya que permite que las normas que se dicten para su implementación tengan la adecuada armonía con el resto de la legislación, y por lo tanto, también puede contribuir a la eficacia de la norma.

Sin embargo, por razones de tipo práctico se estima necesario que los organismos internacionales, como es el caso de FAO que es un organismo de asistencia técnica, deben dar prioridad, dentro de sus programas a aquellas investigaciones destinadas a conocer el comportamiento del derecho en acción. Con ellas se puede brindar un servicio más directo a los países y a los planes de desarrollo rural y reforma agraria que esa Organización promueve y apoya. Por otra parte, el Grupo Regional está consciente que al efectuarse este tipo de investigación también se está promoviendo el desarrollo teórico del Derecho Agrario al ser necesario construir en cada investigación que se realice el respectivo marco teórico.

Así, al estudiar la realidad de cómo se aplica el derecho al nivel de la comunidad, no sólo se podrán efectuar aportes importantes para el mejor cumplimiento o ejecución de los planes nacionales de desarrollo, sino que, al mismo tiempo, se estarán abriendo nuevos caminos que permitan el desarrollo del Derecho Agrario mismo desde un punto de vista teórico y práctico.

Tampoco se puede esperar mejorar la formación jurídica que se otorga al nivel universitario, si no se realizan investigaciones jurídicas agrarias en forma sistemática y organizada. Algunas de las razones que se pueden dar al respecto son las siguientes:

En primer lugar, la única forma en que la cátedra universitaria cobra real sentido es a través de la transmisión de los descubrimientos que el profesor pueda hacer con su investigación. Sólo así podrá revelar a sus alumnos el real sentido y alcance de la legislación correspondiente. De lo contrario, el profesor se transforma en un mero repetidor de textos o en un resistematizador del sistema positivo vigente.

En segundo lugar, en los países en desarrollo, donde no existen los medios para instalar entes especializados de investigación jurídica a nivel estatal, una adecuada conexión entre la universidad, los organismos técnicos, estatales o no estatales, encargados de implementar las normas legales en el sector agrario, por ejemplo los servicios públicos del sector agrícola, y el propio parlamento, puedan significar la posibilidad, antes planteada, de obtener la dictación de normas con base científica.

Finalmente, el ejercicio que significa para el alumno el desarrollar una investigación o el participar de algún modo en el desenvolvimiento de una, le capacita para enfrentar los problemas profesionales con una visión de la que carece si ha sido durante sus estudios universitarios un mero receptáculo de información de segunda mano.

3. Estado de la investigación jurídica agraria en América Latina

En general se puede decir que la investigación jurídica es una ciencia poco desarrollada. En el hecho nuestras Escuelas y Facultades de Derecho, sólo en épocas recientes están dando mayor importancia a esta labor, pero la mayor parte de los intentos hechos están desarrollados dentro de lo que hemos llamado método jurídico formal. Sólo en algunas universidades de la región se están haciendo esfuerzos para ampliar el papel de la investigación jurídica, dando importancia a lo que se ha llamado el derecho en acción, que tiende a conocer en la realidad cuál es el efecto que las normas producen en las conductas de los ciudadanos.

Estos intentos de abandonar el campo de la dogmática jurídica para incursionar en el terreno de la aplicación de la ley son pocos, en circunstancias que son vitales para conocer los mecanismos que puede tener el Derecho para cooperar en las diversas etapas de los programas de desarrollo.

En el Derecho Agrario el panorama es similar desde el punto de vista del método utilizado, pero tal vez más angustioso si lo miramos desde el punto de vista del número de investigaciones realizadas.

En efecto, no todos los países cuentan con publicaciones que sean el resultado de investigaciones destinadas a ordenar, sistematizar, coordinar las leyes agrarias. En casi todos existen dificultades para saber cuándo una norma está vigente o ha sido derogada o modificada.

Por otra parte, las investigaciones jurídicas agrarias que se han realizado en la región, utilizando el método jurídico social, son contadas.

Todo lo cual lleva a la conclusión de que si queremos que el Derecho Agrario contribuya al éxito de los programas de desarrollo rural, se deberán hacer esfuerzos especiales para promover la investigación jurídica agraria, como único camino que permitirá, por un lado obtener información confiable

sobre las normas que los países tienen vigentes en los distintos aspectos del desarrollo rural, y al mismo tiempo, lo que es más importante, obtener recomendaciones válidas que nos permitan mejorar la eficiencia del sistema jurídico como instrumento del desarrollo.

4. Elementos que definirían una política de FAO en materia de investigación jurídica agraria.

a) Objetivos del Sub-programa de investigación jurídica agraria

El Grupo Regional se permite proponer a continuación cuáles debieran ser los objetivos específicos que de un sub-programa regional en investigación jurídica agraria que se desarrolle a largo plazo y que cubra los principales aspectos que el tema comprende. Dado que el cumplimiento de todos o algunos de estos objetivos dependerá de las posibilidades financieras existentes, más adelante se van precisando diversas materias que el Grupo Regional estima debieran ser prioritarias para la acción de la FAO en este sentido.

Dichos objetivos son los siguientes:

i. Promover la realización y el intercambio de experiencias en materias de investigaciones jurídicas agrarias, fundamentalmente en relación con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

ii. Promover y participar en la formulación y ejecución de proyectos de investigación jurídica agraria, en áreas que se estimen como prioritarias.

iii. Promover, apoyar y coordinar la realización de esfuerzos integrados en materia de investigación jurídica agraria, entre los organismos de varios países utilizando métodos comunes para hacer comparables sus resultados.

iv. Prestar asistencia técnica en la formulación y ejecución de proyectos de investigación jurídica agraria.

v. Promover la formación y entrenamiento, a diversos niveles, del personal nacional necesario para la ejecución de investigaciones jurídicas agrarias, principalmente de los docentes en Derecho Agrario, así como procurar el encauzamiento de becas para este objetivo.

vi. Promover y apoyar la realización de esfuerzos destinados a la búsqueda de nuevos métodos e instrumentos de investigación jurídica agraria que puedan servir de apoyo a la más completa elaboración, formulación, imple-mentación y evaluación de los planes y programas nacionales de desarrollo rural.

vii. Promover y apoyar la realización de investigaciones destinadas a identificar y remover los obstáculos jurídicos e institucionales que afectan el proceso de integración regional agropecuaria.

b) Beneficiarios del Sub-programa

El Grupo Regional estima que las acciones destinadas a la promoción y desarrollo de la investigación jurídica agraria, debieran estar destinados

a beneficiar a las universidades, principalmente en las Facultades que se interesen por los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural. Especiales esfuerzos se deberán hacer con respecto a las Facultades de Derecho donde interesa promover la realización de investigaciones jurídicas agrarias, como requisito indispensable para lograr una mejor docencia en la materia y, al mismo tiempo, una mejor formación jurídica de los futuros profesionales que preparan esas Facultades. Al mismo tiempo, interesarán aquellas unidades universitarias dedicadas específicamente a la investigación social, donde parece importante y necesario promover la investigación jurídica agraria.

Asimismo, el Programa deberá beneficiar en forma especial a los diversos institutos especializados en Derecho Agrario que existen en los diversos países de la región.

Por otra parte, interesará también promover este tipo de investigación en los organismos del sector público agrícola, como ayuda eficaz para la mejor elaboración, formulación, implementación y evaluación de las normas que se dicten como consecuencia de los planes y programas de desarrollo rural.

c) Papel de la FAO

El Grupo Regional estimó que la labor principal de la Oficina Regional de la FAO en este campo debiera ser la de promover, coordinar y asesorar la realización de este tipo de investigación en Latinoamérica, para lo cual deberá hacer un especial esfuerzo en conocer cuáles son los organismos con mayor interés y posibilidades de colaborar con el Sub-programa.

Al mismo tiempo, deberá procurar incentivar a los organismos de diversos países para que realicen investigaciones conjuntas en el campo del Derecho Agrario, procurando coordinar esos esfuerzos y al mismo tiempo prestarles la asesoría técnica que sea necesaria.

En cuanto a la asesoría técnica, en esta materia se deberá dar prioridad a aquellos países que carezcan de instituciones con capacidad para investigar, de tal manera que sus técnicos queden en condiciones de realizar este tipo de investigaciones por sí mismos.

En síntesis, corresponderá a FAO realizar una labor de incentivación de investigaciones conjuntas, canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y servir de elemento de coordinación de los esfuerzos nacionales que se realicen en la región.

Especial esfuerzo deberá hacerse en cuanto a divulgar las investigaciones jurídicas agrarias que se realicen, así como de los nuevos métodos y técnicas de investigación.

Por otra parte y en aquellas áreas prioritarias, FAO deberá preparar o asesorar la preparación de proyectos concretos de investigación para que puedan presentarse a las agencias financieras internacionales y de esta manera obtener los recursos para ejecutar este tipo de actividades. Los

recursos propios de FAO, que sabemos son escasos, deberán utilizarse en la promoción del Programa, en preparar esos proyectos de investigación y en brindar la asistencia técnica necesaria para su ejecución por los organismos nacionales.

El Grupo Regional tuvo presente las dificultades que por ahora existen para que FAO pueda realizar investigaciones jurídicas agrarias, dentro de sus programas regulares. Por el momento aparece más plausible recomendar a FAO el realizar dentro de sus diversos programas investigaciones de tipo interdisciplinario, en las cuales se deberían incluir los aspectos jurídicos e institucionales. Esto parece conveniente y adecuado, no sólo por el interés creciente que la Organización tiene por el Derecho Agrario, especialmente su Oficina Regional para América Latina, sino también porque permitirá que esas investigaciones sean más completas, desde el momento que incluirían este factor normalmente no suficientemente considerado.

d) Características de las investigaciones jurídicas agrarias prioritarias

El Grupo Regional es de opinión que el Programa deberá tender a promover, apoyar y coordinar en forma prioritarias, aquellas investigaciones jurídicas agrarias que reunan las siguientes características:

i. En primer lugar es necesario enfatizar que se trata de investigaciones jurídicas agrarias, lo cual significa que el énfasis y la dirección de los trabajos han de ser dados por juristas, ya que el sentido y alcance de las investigaciones que el programa promueva, asesore o realice, debe estar enmarcado por los límites de la ciencia del derecho para garantizar de que sus resultados contribuyan a lograr que el Derecho Agrario sea un instrumento eficaz del desarrollo rural. Por lo tanto, no se trata de efectuar análisis exclusivamente sociológicos, económicos o políticos del fenómeno jurídico, sino análisis jurídico del mismo.

Al mismo tiempo, este análisis del fenómeno jurídico ha de estar enmarcado dentro del Derecho Agrario, es decir, los objetivos de la investigación deben estar dirigidos al estudio de alguno de los diferentes problemas que presentan los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

ii. En lo posible las investigaciones del Programa deberán tener el carácter de interdisciplinarias, ya que se estima difícil que con el solo entrenamiento y conocimiento del Derecho, los juristas sean capaces de percibir toda la gama de los factores sociales, económicos, políticos o de otro tipo que están influyendo de una u otra manera en los fenómenos jurídicos agrarios. Esta interdisciplinariedad sólo se dará en la medida que los juristas que participen en las investigaciones sean capaces de captar en su esencia la naturaleza, contenido y funcionamiento de dichos factores. De lo contrario, sólo se producirá una investigación multidisciplinaria, pero en ningún caso interdisciplinaria.

iii. Es del mayor interés que algunas de estas investigaciones tengan el carácter de multinacionales, es. decir, puedan ser realizadas simultáneamente en varios países, usando metodologías comunes para hacer comparables sus resultados. Lo anterior también implica que se debiera dar prioridad

a aquellas investigaciones que se realicen sobre problemas jurídicos comunes a varios países latinoamericanos y no a aquéllas que se refieren a asuntos cuyo interés sea reducido desde el punto de vista regional.

iv. Las investigaciones deberán tender a obtener recomendaciones que permitan modificar las normas jurídicas vigentes o dictar nuevas, las que al contemplar la situación socio económica en la cual deberán ser aplicadas resulten más eficaces, cooperando de esta manera al mejor cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo rural.

v. El Programa deberá procurar divulgar los métodos y técnicas actualmente utilizadas en la investigación jurídica agraria, así como el desarrollo de nuevos modelos y técnicas en la recolección, procesamiento y análisis de los datos que es necesario disponer en este tipo de investigación.

e) Métodos Alternativos

El Grupo Regional al analizar este tema ha procurado dar respuesta a la pregunta cómo investigar, es decir, cuáles serían los medios más adecuados que podría utilizar FAO para investigar el Derecho en su relación con la realidad social agraria o cuáles serían las fórmulas de integración metodológica que podrían resultar más adecuadas al objeto de la investigación. Esta pregunta ha llevado al Grupo Regional a efectuar un análisis teórico de diversos métodos utilizables, para procurar recomendar el o los métodos que resulten más útiles para la acción de la FAO en servicio de los países.

En la introducción de este Subcapítulo se había señalado que el Grupo Regional analizó fundamentalmente dos métodos de investigar el Derecho. Por una parte se analizó la investigación jurídica formal o dogmática jurídica, que algunos denominan método lógico sistemático, y por otro, la investigación jurídico social, que también puede denominarse método empírico del derecho en acción.

i. La dogmática jurídica pretende conocer un determinado derecho positivo en su contenido especial y en su conexión sistemática y facilitar así su aplicación. Su objeto de conocimiento es exclusivamente el ordenamiento normativo en sí mismo, desligado de la sociedad que pretende ordenar y, por lo tanto, no aportará juicios de valor sobre la conducta de los ciudadanos ni se pronunciará sobre las eficiencias de las normas para conseguir determinados objetivos. En otras palabras, este método trata de interpretar la ley, aplicarla a casos concretos, concordarla y sistematizar los preceptos en un todo coherente y armonioso, pero mirando el sistema como un todo estático.

Esta forma de aproximarse al fenómeno jurídico ha sido normalmente la más utilizada en América Latina y será siempre de gran utilidad en cuanto facilita el conocimiento y aplicación de las normas. Por otra parte, el Grupo Regional estima que siempre será necesario utilizar este método de investigación por cuanto más amplio sea el nivel conceptual de una ciencia y mayor su sistematización, relación y explicación, facilitará enormemente la aplicación de otros métodos de estudiar el derecho, no como un todo estático sino como un sistema en acción.

Dada la frondosidad y dispersión de la legislación agraria en la mayor parte de los países de la región, la utilización de este método será siempre útil y necesaria para facilitar el conocimiento de las normas y también para entregar la información básica necesaria para la elaboración de los planes y programas de desarrollo rural.

También la investigación jurídico formal permitirá estudiar el Derecho tanto desde un punto de vista histórico, como también desde un punto de vista comparativo.

ii. La investigación jurídico social sostiene en cambio que el derecho no se agota en las normas y que, por tanto, su análisis no puede ser independizado de la realidad de la sociedad que pretende reglar y en definitiva de las conductas de los ciudadanos a quienes está destinado. A este tipo de investigación jurídica le interesa fundamentalmente la eficacia de la norma, tiende a confrontar el derecho formal vigente con el derecho que se está aplicando y viviendo y, por tanto, procura conocer las razones y fundamentos por los que una norma formalmente vigente puede ser acatada en forma total o parcial, ignorada, quebrantada o modificada. Desde el momento en que la investigación jurídico social pretende ir más allá del solo ordenamiento conceptual de las normas de conducta, le interesará también estudiar el derecho en relación con otros fenómenos sociales, económicos, políticos o culturales.

Quienes apoyan la investigación jurídico social sostienen que en el proceso de formulación y en la aplicación de las normas jurídicas intervienen una serie de factores que influyen para que una norma resulte o no eficaz, lo que en definitiva será necesario considerar cuando con ellas se pretende conseguir determinados objetivos económicos o sociales.

Entre estos factores pueden señalarse las distintas fuerzas que influyen en su dictación, que muchas veces hacen que la norma sea el resultado de un compromiso que determina el contenido real de la norma y su alcance efectivo; el tipo de medidas coercitivas que se establezcan; la cultura jurídica que pueda existir en los diversos componentes del sistema social; el derecho informal que puede estar vigente en la sociedad, el que podrá neutralizar o hacer inoperante una norma o, por el contrario, podrá tornarla más eficaz por último, podrán influir razones psico-jurídicas, como el tipo de personalidad de los sujetos que finalmente serán afectados por la norma.

Desde el punto de vista del Derecho Agrario, el conocer cómo actúan o interactúan estos factores tiene decidida importancia para procurar mejorar la eficiencia del sistema jurídico.

Al respecto es necesario tener presente que la sociedad no es un ente pasivo, sino un ente activo, y que, por el contrario, reacciona de diversas maneras frente a las normas que se dictan, según sean los factores intervinientes. Por lo tanto, este tipo de factores debieran ser considerados en el estudio de los planes de desarrollo rural que pretenden llevar a la sociedad al cumplimiento de determinadas metas u objetivos de carácter social o económico.

En relación con este tema, el Profesor de la Universidad de Stanford, Lawrence Friedman señala que: "Una forma de analizar un sistema legal 1/ es considerándolo como un proceso que hacen las instituciones legales y cómo lo hacen. Este es el sentido de la palabra sistema en la ciencia social moderna. Una unidad que recoge material en bruto, lo procesa y produce algo". 2/

Desde este punto de vista la investigación de un sistema legal implicará: "En primer término el estudio de lo que se demanda 3/ a las instituciones legales, pidiendo acción en una u otra forma? segunío, las respuestas que han dado las instituciones legales; tercero, el impacto de las respuestas sobre las personas que solicitaron las demandas y cuarto, el efecto sobre la sociedad como un todo." 4/

Para el análisis del sistema legal operante, Friedman distingue tres clases de componentes. En primer lugar, los componentes estructurales, entendiendo por tales "las instituciones mismas, las formas que toman y el procedimiento que realizan. La estructura incluye el número y la clase de cortes; presencia o ausencia de una constitución; presencia o ausencia de federalismo o pluralismo; división de poderes entre jueces, legisladores, gobernadores, reyes, jurados y oficiales administrativos; formas de procedimiento en las diversas instituciones y sus semejantes". 5/

El segundo elemento dentro del sistema legal, será el cultural. El elemento cultural está integrado por los valores y actitudes que mantienen unido al sistema y que determinan el lugar que ocupa el sistema legal en la cultura de la sociedad como un todo. Entre estos elementos, Friedman anota en especial los siguientes: "¿Qué tipo de entrenamiento y qué costumbres tienen los abogados y los jueces? ¿Qué piensa el pueblo del derecho? ¿Los grupos o los individuos, van voluntariamente a los tribunales? ¿Con qué propósito busca la gente a los abogados, con qué propósitos utilizan otros oficiales o intermediarios? ¿Se respeta el derecho, el gobierno, la tradición? ¿Cuál es la relación entre la estructura de clases y el uso o no uso

---

1/ En las citas al profesor Friedman el término "legal" tiene más bien la acepción que en el resto del presente Informe se da al término "jurídico".

2/ Lawrence Friedman, "Cultura legal y desarrollo social", Boletín N° 11 del Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas, Santiago de Chile, marzo de 1972.

3/ Se entiende por "demanda" toda pretensión social o legal resistida. La pretensión sería social cuando se asila en usos, costumbres o aspiraciones y será legal cuando se asile en un derecho formal o informal.

4/ 5/ Lawrence Friedman, opus cit.

de las instituciones legales? ¿Qué controles sociales informales existen además de o en lugar de los formales? ¿Quién prefiere algún tipo de control y por qué?" 1/

Todos estos elementos constituyen fuentes de demandas que se le hacen al sistema legal. En efecto, "es la cultura legal, esto es, la totalidad de los valores y actitudes relacionadas con el derecho, la que determina cuándo, dónde y por qué la gente acude al derecho o al gobierno o le da la espalda." 2/

El tercer y último elemento son las normas, tanto substanciales como procedimentales que rigen el sistema.

El utilizar el método de investigación jurídico social plantea diversos problemas desde el punto de vista metodológico. Por una parte, será necesario establecer una fórmula adecuada para integrar metodológicamente las diversas categorías que teóricamente confluyen en el análisis del proceso legal, y por otra, ubicar las técnicas más aptas para obtener los datos necesarios de la relación socio-jurídica. Ambos aspectos están íntimamente ligados.

Con relación al método de integración, el problema central está en la complejidad del proceso jurídico y de las interrelaciones entre sus diversos componentes; por lo tanto, se debe tratar de encontrar la fórmula para reducir, esta complejidad a términos inteligibles, para lo cual se debe extraer de la realidad socio-jurídica aquellos aspectos que la experiencia y el análisis han demostrado como centrales y críticos, mediante una construcción simplificada de la realidad que se repite en cada proceso (modelo).

En este sentido se ha analizado la forma de funcionamiento de dos modelos distintos, que cumplen funciones diversas, pero que apuntan a sentar bases metodológicas para el estudio de la relación derecho-sociedad.

El primer modelo es el denominado heurístico, que no pretende mostrar el sistema en toda su amplitud ni en su estructura funcional, sino simplemente, ubicar de un modo lógico sus diversos componentes, a fin de detectarlos y estudiarlos separadamente.

El segundo modelo elaborado por el Profesor Lorenzo Zolezzi, de la Universidad Católica del Perú, constituye una herramienta de análisis del funcionamiento del sistema legal en su papel de administrador de los conflictos sociales. Este modelo no tiene el carácter estático del anterior, sino que trata de concebir el sistema legal en funcionamiento, a través de cinco dimensiones de análisis, cuales son las demandas, los canales de acceso, el proceso de conversión, las respuestas del sistema jurídico a las demandas planteadas y la retroalimentación.

____

1/ 2/ Lawrence Friedman, opus cit.

Estas cinco'dimensiones del análisis permiten establecer dos categorías de análisis diversas, que en su conjunto conducen "como un embudo" hacia la determinación más precisa de la eficacia de la norma: aquellas categorías que son comunes y básicas respecto de cualquier área de interés y que por su naturaleza pueden ser estudiadas en forma independiente y aquéllas que son caracterizadas por las particularidades de cada área de interés o por otros factores relacionados con el contexto en que la investigación se desarrolla.

Estas dos categorías de análisis pueden presentarse esquemáticamente en la siguiente forma:

Categorías comunes y básicas o problemas que engloban cualquier área de interés	Características particulares o problemas que se incluyen en cada área de interés
1. Estudio de los indicadores de la estructura social	1. Los procesos legales agrarios.
2. Estudio de los indicadores de la estructura legal.	2. Las normas primarias y secundarias y su utilización.
3. Regionalización y tipificación de cada área con base en los indicadores sociales y legales	3. Los medios de comunicación.
4. Estudio del cambio social.	4. Las sanciones y su forma de aplicación.
5. Estudio del cambio legal.	5. La cultura legal.
	6. El derecho informalmente vigente.
	7. El proceso de creación y aplicación de las normas y las fuerzas que en él influyen.
	8. La conducta de los destinatarios de la norma y las fuerzas que en ella influyen.
	9. Los canales de acceso.
	10. Los procesos de retroaliraentación.
	11. La eficacia de las normas.

iii. Conclusión. El Grupo Regional después de analizar exhaustivamente diversos métodos de investigar el derecho, estima que el Programa Regional de Derecho Agrario de la FAO debiera apoyar en forma prioritaria la investigación jurídico social, por cuanto el método del derecho en acción lo estima de mayor utilidad, no sólo para el progreso de esta rama de la ciencia jurídica, sino también por el importante aporte que puede significar esta forma de aproximarse al estudio del fenómeno jurídico para hacer recomendaciones científicas a los gobiernos que les permitan mejorar la eficacia de sus sistemas jurídicos agrarios y para la propia FAO desde el momento que este organismo internacional cumple precisamente una misión de asistencia técnica a los Gobiernos.

Lo anterior no significa desconocer la importancia que pueden tener las investigaciones que se realicen a través de la dogmática jurídica en cuanto pueden contribuir a un mejor conocimiento y sistematización de las normas, pero evidentemente frente a la frondosidad de la legislación agraria que hoy tenemos en la región, interesará fundamentalmente mejorar la eficacia de las normas agrarias, por cuanto esto significará una garantía de conducir los procesos de desarrollo rural a través del derecho.

Esta conclusión del Grupo Regional resulta, por lo demás, coincidente con lo establecido por la Resolución 14/70 aprobada en la Undécima Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Caracas, en 1970, que entre otras materias relacionadas con el Derecho Agrario, recomendó: "estudiar la cooperación interinstitucional o entre países de la región para la programación, diseño, coordinación y ejecución de investigaciones empírico-sociales en Derecho Agrario." 1/

f) Posibles áreas prioritarias de investigación

Uno de los puntos más debatidos por el Grupo Regional, a través de sus tres reuniones, fue precisamente el de cómo dar respuesta a la pregunta qué investigar, o en otras palabras, cuáles serían las áreas que el Grupo recomendaría como prioritarias o la Oficina Regional de la FAO para iniciar su labor de promoción y desarrollo de la investigación jurídica agraria.

La respuesta no ha sido fácil, no sólo por cuanto el horizonte de problemas jurídicos agrarios puede ser muy vasto, sino también por cuanto son varias las formas de aproximarse a determinar cuáles serían los problemas de mayor interés no sólo para el desarrollo del Derecho Agrario mismo, sino también para los países.

El intercambio de opiniones entre los miembros del Grupo Regional, a través de sus tres reuniones fue produciendo una evolución en la manera de enfocar este problema. Es así cómo en la primera reunión el Grupo Regional se refirió fundamentalmente a diferentes temas de investigación jurídico agrario que estimó prioritarios. En la segunda reunión prefirió referirse a áreas prioritarias, por cuanto éstas engloban un conjunto de problemas agro-jurídicos susceptibles de ser investigados, distinguiendo entre las investigaciones

---

1/ Ver Anexo N° 6, N° 1, letra c).

jurídico sociales y aquéllas de carácter formal. Por último, en la tercera reunión, junto con ratificar lo expuesto en la segunda reunion, la discusión del Grupo Regional se centró en analizar las excelentes posibilidades que presenta la utilización del método de investigación jurídico social para determinar el comportamiento de los aspectos jurídicos e institucionales en los Programas de Desarrollo Rural Integrado, que FAO se encuentra en la actualidad propiciando, tema al cual nos referimos más adelante.

i. Investigaciones juridico-sociales

Para llegar a las recomendaciones que se detallan más adelante, el Grupo Regional tuvo principalmente en cuenta que no se trata de realizar investigación por el sólo hecho de andar recopilando datos, sino que, por el contrario, está convencido de que las normas jurídicas juegan un papel preponderante tanto en la regulación de la actividad agraria como en el desarrollo de la misma y que, por tanto, para que este resultado se produzca resulta indispensable que las normas agrarias sean no sólo eficaces, sino también concordantes con la realidad socio económica del sector rural.

Sin embargo, para lograr este objetivo existen aún muchas interrogantes, relacionadas con la eficacia de las normas y factores intervinientes, a los que la ciencia jurídica no ha proporcionado respuestas válidas, las que, desde un punto de vista científico, resulta indispensable conocer para el mejor logro de los objetivos del desarrollo o cambio social. Como respuesta, hoy sólo tenemos deducciones o aproximaciones y, en consecuencia, para poder explotar en mejor forma las posibilidades del Derecho Agrario en los planes de desarrollo rural, tanto desde un punto de vista gubernamental o político como del académico, resulta indispensable tratar de obtener respuestas científicas a través de las investigaciones jurídico sociales.

Las áreas que acordó proponer el Grupo Regional como prioritarias son las siguientes:

a) Las estructuras jurídicas de propiedad y producción agraria.

Como problemas críticos a estudiarse dentro de esta área se señalaron los siguientes :

- Nuevas formas de propiedad y explotación surgidas de los procesos de reforma agraria.
- Jurisdicción y Proceso Agrario.
- Catastro rural y tributación agrícola.
- Ordenamiento territorial.
- Mercado agrícola.
- Crédito agrícola.
- Seguro agrícola.
- Uso y conservación de recursos naturales renovables.

b) Bienestar de la población rural. En esta área se debe procurar dar una respuesta al qué se puede hacer desde un punto de vista jurídico e insti tucional para que el campo sea más atractivo, más humano, no sólo en términos productivos. Este problema está implícito dentro del programa de FAO sobre desarrollo rural integrado, ya que éste busca no sólo el aumento de la produc ción, sino el desarrollo del hombre mismo, por tanto, la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente rural en que éste vive y se desarrolla.

c) Problemas jurídicos derivados de las crisis mundiales de alimentos. En esta área se buscará determinar en que puede contribuir y participar el Derecho Agrario en cuanto a alternativas de solución a este grave problema que estamos viviendo. El Derecho Agrario debe contribuir a aclarar el sentido de las crisis, no sólo desde el punto de vista del bienestar rural o de los cambios socio económicos, sino en cómo colaborar desde el punto de vista jurídico, a que se produzcan los alimentos y materias primas agrícolas necesarias, y al mismo tiempo, lleguen hasta los países y habitantes que los necesiten. En definitiva, qué medidas legales se pueden tomar para lograr una mayor producción, tanto en sentido horizontal como vertical, y al mismo tiempo, una mejor distribución de los alimentos y materias primas agrícolas. Dentro de ellas interesará fundamentalmente el tema de la producción, comercialización y distribución de materias primas agrícolas y alimentarias.

ii. Investigación jurídico formal

Respecto a este tipo de investigación y sobre todo en el Capítulo II del presente Informe, al analizar el Derecho Agrario y su importancia, se han ido señalando áreas respecto de las cuales es importante realizar investigación jurídico formal. Lo mismo se ha hecho al recomendar en el Capítulo IV la necesidad de formar un Centro de Documentación y señalar el material básico que debiera contener, que en la mayor parte de los casos, supone realizar algunas investigaciones jurídico formales.

En un intento de ser más precisos en nuestras recomendaciones se puede señalar que al Grupo Regional le parecen prioritarias las siguientes áreas para la ejecución de investigaciones jurídico formales:

- Estudios tendientes a precisar la relación entre el Derecho Agrario y los fines de la política agraria.
- Definición de lo que es el Derecho Agrario, sus límites, autonomía y contenido del punto de vista de los fines y de los medios de la política agraria;
- Glosario de términos jurídicos agrarios latinoamericanos de uso más común;
- Fuero agrario y procedimientos agrarios;
- Planificación agrícola y desarrollo agrícola; Reforma agraria y organización campesina;
- Propiedad agraria, empresa agraria y contratos agrarios; Integración regional agropecuaria;
- Recopilación y sistematización de la legislación agraria y estudios tendientes a lograr la codificación agraria.

El Grupo Regional estima que mediante este tipo de investigación se debe tender, en general, a acentuar el carácter científico del Derecho Agrario, darle una estructura orgánica más adecuada a las necesidades del desarrollo rural, identificar y acentuar sus instituciones, y en definitiva, permitir la formulación de una teoría general del mismo adaptada a la realidad y necesidades de la región.

g) Los aspectos jurídicos e institucionales del Desarrollo Rural Integrado

El Grupo Regional ve con especial interés el papel que puede desempeñar la investigación jurídica agraria en el mejor conocimiento de los aspectos jurídicos e institucionales, en los programas de desarrollo rural integrado que la FAO se encuentra interesada en promover y desarrollar. De especial significación considera el Grupo Regional que en la Sede Central de la FAO, en Roma se tenga establecido un Grupo de Trabajo Interdepartmental sobre Desarrollo Rural Integrado. Se entiende por Desarrollo Rural Integrado el conjunto de acciones planificadas y coordinadas que realizan en forma integrada a diferentes niveles los organismos de Gobierno y la población misma tendientes a lograr un avance progresivo y sostenido de un área rural. Se entiende que este avance deberá traducirse en un mejoramiento de la calidad de vida del hombre rural en función de sus propias necesidades reales y sentidas y en un medio que debe ser preservado. 1/

El documento que contiene la definición citada precedentemente fue presentado y acogido por la XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, celebrada en ciudad de Panamá, en agosto de 1974.

La misma Conferencia Regional en la Resolución 4/74, al referirse al desarrollo rural integrado agregó que "la dificultad básica de la mayoría de las situaciones de cambio en América Latina se encuentra en el difícil acceso del campesino al recurso tierra; y que estos cambios en la estructura agraria, para numerosas situaciones en América Latina, requieren de una reforma agraria integral, la cual es fundamento esencial del desarrollo rural integrado". 2/ Según se anota en la misma Resolución, la reforma agraria integral fue definida por la XI Conferencia Regional de la FAO.

Entre otros considerandos la referida Resolución 4/74 agregó "Que para la identificación de los objetivos del desarrollo y la determinación de su interdependencia, se requiere un enfoque interdisciplinario que sobrepase deslindes convencionales entre disciplinas científicas; Que los conocimientos actuales permiten una descripción del proceso de cambios de la sociedad rural, pero que, sin embargo, se hacen necesarias investigaciones permanentes de mayor alcance que permitan acelerar la dinámica del proceso; y Que el estudio

---

1/ Documento LARC/74/5, junio 1974, pág. ii, preparado en la Oficina Regional de FAO para América Latina para ser presentado a la XIII Conferencia Regional.

2/ FAO, "Informe de la Décimotercera Conferencia Regional de la FAO para América Latina", celebrada en Panamá del 12 al 23 de agosto de 1974, pág. 18.

del proceso de cambio debe considerar, entre otros; a) la participación activa de la mujer y de la juventud como integrantes de la sociedad rural y b) el medio ambiente y los recursos técnicos". 1/

La mencionada Resolución terminó recomendando a los Estados Miembros y al Director General de la FAO que se formulen y lleven a cabo proyectos nacionales que respondan a los planteamientos del desarrollo rural integrado, cuyo fundamento esencial es la reforma agraria y que se lleven a cabo programas de investigación y capacitación en esta materia.

Dado estos antecedentes, el Grupo Regional recomienda que dentro de los programas de desarrollo rural integrado se considere en forma especial, cuál es el papel que corresponde al Derecho Agrario como un instrumento para lograr el cambio social. Las investigaciones que se realicen deberán ir más allá de lo simplemente descriptivo y estudiar el Derecho en acción para que éste sea un instrumento dinámico del cambio, y a la vez, permita ir descubriendo nuevos caminos para institucionalizar la participación del habitante rural en dichos procesos; en la conservación y desarrollo del medio ambiente; y en la más conveniente utilización de los recursos tecnológicos.

h) Cooperación con centros de investigación jurídica de nivel universitario

Los tipos de investigación que el Grupo Regional propone a la FAO en el presente informe, requieren tener cierto tipo de continuidad, no bastando, en consecuencia, los esfuerzos aislados que se pudieran hacer, tanto porque sus conclusiones o recomendaciones no pueden ser fácilmente generalizadas, como por cuanto la información que proporcionan tiende rápidamente a quedar obsoleta y, por lo tanto, deja de ser útil para los planes de desarrollo rural que requieran de un esfuerzo constante de evaluación y corrección.

Por otra parte, la información que se obtenga no sólo permite un mayor desarrollo del Derecho Agrario, sino que, al mismo tiempo, es de mucha utilidad para la formación jurídica que se otorga a nivel universitario.

Sin embargo, un programa de investigación no sólo puede tener como objetivo el investigar, sino también el enseñar a investigar y esto es fundamental tanto para los docentes en Derecho Agrario como para los alumnos universitarios en esta materia.

Como se ha señalado anteriormente en diversas universidades de la región existen institutos, centros o departamentos especializados en Derecho Agrario, o bien algunas asociaciones especializadas en la materia, que si bien pueden no estar unidos a alguna universidad, en el hecho tienen nivel universitario, los que resultan de toda conveniencia intervengan en este tipo de investigación, por cuanto pueden ofrecer la garantía de alcanzar la profundidad, continuidad, coherencia y, sobre todo la vigencia que den utilidad y proyección al Subprograma de investigación propuesto, además del consiguiente esfuerzo multiplicador de los esfuerzos que se realicen.

1/ FAO, "Informe de la Décimotercera Conferencia Regional de la FAO para América Latina", celebrada en Panamá del 12 al 23 de agosto de 1974, pág. 18.

Por tales razones el Grupo Regional se permite recomendar que, sin perjuicio de la intervención que puedan tener las instituciones del sector público agrícola en la realización de las diversas actividades de este programa, se realicen esfuerzos para vincular a este tipo de investigación a los referidos centros, institutos, departamentos o asociaciones especializadas en Derecho.

i) Preparación de investigadores jurídico agrarios

Uno de los problemas que se puede presentar para implementar este Programa al nivel de los países, es que en muchos de ellos hay carencia de personal con preparación suficiente para realizar investigación jurídica agraria como consecuencia de las deficiencias que se observan en la formación jurídica que se está dando a nivel universitario y que, en la mayor parte de los países, se está tratando de corregir.

De ahí la importancia que el programa contemple la posibilidad de realizar y apoyar esfuerzos destinados a la preparación de investigadores jurídicos agrarios, de diferentes niveles. En este sentido podrá haber distintas alternativas, como apoyar programas de diversos niveles en algunas universidades, organización de algunos cursos especiales, apoyo a los programas de doctorado, etc.

Por último, está la formación y entrenamiento que reciben aquéllos que participen en las investigaciones que se realicen en los países donde la cooperación técnica que preste el programa deberá tener la orientación de preparar personal para que posteriormente realice por sí mismo las investigaciones jurídicas agrarias que el país necesite.

j) Relación de la investigación con la docencia y capacitación en Derecho Agrario

Por razones metodológicas en el presente informe se ha tratado la investigación, la docencia y la capacitación en Derecho Agrario en forma separada, pero en el hecho estos tres campos de acción están profundamente interrelacionados.

Al analizar la importancia de la investigación jurídica agraria, hemos señalado algunas de las relaciones que tiene con la docencia. Ahora sólo queda reiterar que la investigación debe alimentar continuamente la docencia y la capacitación. En otras palabras, no puede concebirse una buena docencia y una buena capacitación sin un desarrollo armónico de la investigación. Lo contrario sería entregar simples apreciaciones personales sin base científica. Por otra parte, una buena docencia y una buena capacitación permiten ir detectando dónde se presentan los problemas jurídicos que es necesario investigar, o sea, va señalando caminos a la propia investigación.

Por esta razón, cuando se definen los elementos que pueden constituir una política de FAO en materia de investigación jurídica agraria, se debe tener presente que se está pensando no en desarrollar un compartimento estanco dentro del Derecho Agrario, sino que se están, a su vez, creando las bases para un mejoramiento de la formación jurídica que se puede entregar a través de las universidades, como es el caso de la docencia, o fuera de ella, como es el caso de las actividades de capacitación que se pueden realizar a diferentes niveles.

5. Plan de Acción

En la actualidad FAO está realizando una investigación sobre el estado de la docencia e investigación en Derecho Agrario al nivel universitario en la región. Esta investigación, realizada por sugerencia del propio Grupo Regional, permitirá obtener una serie de antecedentes en materia de investigación jurídica agraria, que permitirán formular con mayor precisión un plan de acción destinado a la promoción y desarrollo de la investigación jurídica agraria en América Latina.

Sin perjuicio de recomendar el pronto término de dicho trabajo, el Grupo Regional se permite proponer a continuación los diversos tipos de acciones que debiera comprender un Plan de Acción. Sin duda que una vez terminada dicha investigación, FAO estará en condiciones de formular un plan de acción más preciso.

Dichas acciones, destinadas a cumplir los objetivos específicos de este Subprograma, son las siguientes:

a) Con el objeto de poder crear o fortalecer proyectos destinados a la promoción y desarrollo de la investigación jurídica agraria, será conveniente determinar la capacidad técnica existente en la región. Ello supone conocer los distintos organismos nacionales con capacidad o interés para realizar este tipo de actividades. Parte de esta información se puede obtener de la investigación antes referida, pero con seguridad deberán realizarse diversas acciones para completar y complementar la información existente.

b) Especial importancia se debe dar a las acciones de FAO destinadas a promover, apoyar y coordinar la ejecución de diversos tipos de investigaciones jurídico-agrarias. Entre ellas se debe dar prioridad a los proyectos multinacionales que se efectúen en aquellas áreas que el Grupo Regional ha propuesto como prioritarias, utilizando métodos comunes, con el objeto de obtener, en lo posible, algunas conclusiones y recomendaciones relacionadas con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural que puedan ser de aplicación general en los países de la región.

c) Para lograr la preparación o perfeccionamiento de investigadores jurídicos agrarios dentro de plazos relativamente breves, FAO debería promover y apoyar la realización de seminarios o cursos cortos, así como propiciar la preparación de material destinado específicamente a este objeto. Otra alternativa es procurar canalizar becas que permitan, principalmente a los actuales docentes en la materia, perfeccionar sus estudios principalmente en lo referente a investigación jurídica agraria.

d) FAO deberá proporcionar asistencia técnica, tanto en la formulación como ejecución de proyectos de investigación jurídica agraria, en aquellas áreas estimadas prioritarias del desarrollo rural y procurar canalizar recursos para el financiamiento de este tipo de actividades.

e) Especial consideración se deberá dar a la búsqueda de nuevos métodos de investigación jurídica agraria, principalmente aquéllos que colaboren al mejoramiento de la docencia en Derecho Agrario al nivel universitario y aquéllos que puedan servir de apoyo a la formulación y evaluación de los

planes y programas nacionales de desarrollo rural o a la identificación y remoción de los obstáculos jurídicos e institucionales que afectan el proceso de integración regional agropecuaria.

f) Corresponderá asimismo, realizar acciones para aportar el elemento jurídico e institucional en aquellas investigaciones multidisciplinarias relacionadas con el desarrollo rural que la FAO ejecute o apoye.

g) Con el objeto de aumentar la capacidad técnica de realizar este tipo de investigaciones al nivel nacional, FAO debería ejecutar acciones destinadas a apoyar la elaboración y ejecución de estas actividades por los institutos, centros o departamentos de nivel universitario especializados en Derecho Agrario o que se dediquen a la investigación social.

6. Consideraciones finales

El Grupo Regional ve con especial interés el papel que el Derecho Agrario puede jugar dentro de las investigaciones que se realicen para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Integrado por parte de la Organización.

El Grupo Regional desea manifestar su mayor interés de que el International Legal Center colabore en la financiación del Subprograma de investigación jurídica agraria.

Al mismo tiempo, ve con complacencia el interés demostrado por la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, lo que asegura el apoyo para acciones concretas.

El Grupo Regional se permite señalar la conveniencia de que FAO inicie a la mayor brevedad posible contactos con diferentes instituciones financieras internacionales para conocer las posibilidades de apoyo que puedan tener estas actividades.

El Grupo Regional se felicita de la calidad de los documentos de trabajo sobre investigación jurídica agraria presentados durante las reuniones celebradas y manifiesta su interés en que ellos sean publicados, conjuntamente con el presente informe.

B. EL SUBPROGRAMA DE DOCENCIA EN DERECHO AGRARIO

1. Introducción

Otro objetivo del Grupo Regional es proponer a la FAO una política, un plan de acción y las líneas generales de un anteproyecto, que permitan promover, apoyar y ejecutar actividades para el desarrollo de la docencia del Derecho Agrario en Latinoamérica. 1/ Al mismo tiempo, se pretende que FAO promueva y colabore en el intercambio, coordinación y difusión de los esfueres que se estén realizando en este campo en la región.

1/ El anteproyecto correspondiente se encuentra como Anexo N° 14.

Por docencia en Derecho Agrario se ha entendido la enseñanza formal a nivel universitario superior, tanto la que se ofrece a nivel de grado como de post-grado, que se imparte tanto en la carrera de Derecho como en las otras carreras relacionadas con la actividad agropecuaria o forestal, a través de cursos u otras actividades curriculares. Se trata, por consiguiente, sólo de la enseñanza superior institucionalizada a través de escuelas, departamentos, facultades o institutos, donde se ofrezcan cursos, seminarios u otras actividades curriculares tendientes a la obtención de grados académicos. Se excluye expresamente la capacitación que se tratará en el subcapítulo siguiente. La investigación será tratada sólo tangencialmente en sus aspectos relacionados con la docencia, por haber sido analizada en el subcapítulo anterior.

El tema fue tratado por el Grupo Regional, tanto en la Segunda como en la Tercera Reunión. En esta última, la labor se desarrolló con base en el Documento de Trabajo denominado "Sugerencias para un Programa de Docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina", elaborado especialmente por los Profesores Andrés Cúneo Macchiavello y Gonzalo Figueroa Yáñez, con la colaboración de los Profesores Román Duque Corredor, Rogelio Pérez Perdomo y Lorenzo Zolezzi Ibarcena.

Dado que dicho documento fue analizado y discutido por el Grupo Regional, debe entenderse que forma parte integral del presente informe. Por esta razón, algunos párrafos son reproducidos sin cita previa. En todo caso, varias partes de este documento podrán ser profundizadas en el referido documento de trabajo.

2. Importancia del Subprograma de docencia en Derecho Agrario

Al abordarse el tema de la enseñanza del Derecho Agrario es indispensable tener en cuenta que éste constituye una rama especializada del Derecho, y que, por tanto, el tema se inserta en toda la problemática de la enseñanza del Derecho en general. Por muy autónomo que pueda considerarse el Derecho Agrario, por mucho que se reconozca la existencia de instituciones propias y de características que le son privativas, constituye una rama especializada de la ciencia jurídica, por lo que no puede hacerse de él o de su enseñanza un compartimento estanco y es necesario mirarlo en el contexto general al que pertenece. Hay que reconocer que la enseñanza del Derecho Agrario tiene muchos más puntos de coincidencia con la enseñanza de otras ramas del Derecho, que puntos de divergencia, y que no parece posible postular métodos de enseñanza exclusivos para esta especialidad.

En carreras no jurídicas, como las de ingeniero agrónomo, ingeniero forestal, médico veterinario, etc., los objetivos, el contenido y los métodos de enseñanza de los ramos jurídicos difiere mucho de los objetivos, contenidos y métodos de los otros ramos que conforman esas carreras; pero se asemeja, en cambio, a la enseñanza de ramos jurídicos en otras carreras universitarias.

En definitiva, el Grupo Regional estima que existe similitud en la forma de enseñar "lo jurídico", cualesquiera sean las carreras donde sea necesario adquirir conocimientos o habilidades de este tipo. Naturalmente que los contenidos jurídicos, las actividades que se exijan a los alumnos,

la metodología de la enseñanza, variarán según el énfasis o importancia que "lo jurídico" tenga en cada carrera, según los objetivos que cada una tenga respecto de sus respectivos egresados, desde el conocimiento acabado, profundo y meditado que puede exigirse a un abogado, hasta el conocimiento parcializado y funcional que puede pedirse a un ingeniero forestal, a un médico veterinario o a un ingeniero agrónomo.

Al respecto resulta valioso tener en cuenta que la Primera Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo señaló con bastante claridad cuál debiera ser el objeto de los estudios de Derecho en los siguientes términos: "Reconociendo que lo jurídico tiene, por naturaleza, una íntima vinculación con hechos y relaciones sociales, la enseñanza del Derecho no puede quedar restringida al análisis y estudio exclusivo de las normas legales y de las decisiones jurisprudenciales. Por el contrario, ella debe referirse también a la realidad social normada y a las valoraciones imperantes en el seno de la misma". Se trata de estudiar el Derecho "en la Sociedad", el "Derecho en acción", como también se lo ha llamado; de estudiar no sólo la norma (y menos aún la norma legislada), como lo proponía la escuela tradicional, sino el Derecho en su triple aspecto valorativo, normativo y social. El Derecho es un objeto de conocimiento de carácter complejo, pues en uno de sus aspectos persigue valores, aspira a acercarse a un deber-ser ideal, en otro de sus aspectos se expresa en un conjunto normativo determinado, y aún en otro de ellos debe aplicarse en el tiempo y en el espacio a una sociedad determinada, debe concretarse en conducta humana, que acate, elude o quebrante la norma vigente. Esto es, el jurista no puede interesarse sólo en el estudio de las normas formalmente vigentes, sino que debe ser también objeto de su interés la eficacia de esas normas en la sociedad sobre la cual pretenden aplicarse, y los valores que las normas encarnan en un momento determinado. 1/

Por consiguiente, lo que debe interesar en la enseñanza del Derecho no debe ser sólo la norma legislada, formalmente vigente, sino la norma vivida en la sociedad, la norma "hecha conducta", la norma eficaz. El interés por este aspecto del Derecho no excluye, naturalmente, el estudio exegético de la norma formalmente vigente pero deja en claro que el Derecho no se agota en dicha norma.

La ampliación del campo de la enseñanza del Derecho enriquece también el aspecto valorativo del Derecho, pues una de las razones fundamentales de la obsolescencia de las normas jurídicas y de su desuso, está precisamente en la inadecuación de los valores que la norma encarnó cuando fue dictada, con los actuales valores de la sociedad sobre la que esa norma pretende seguir aplicándose. Es de suma importancia el estudio de este aspecto del Derecho, cuando se plantea el problema de su eficacia.

Tal cual se ha señalado anteriormente, el objeto del conocimiento jurídico es complejo, por tanto, el método de su conocimiento es también complejo, y no puede quedar reducido al dogmatismo exegético tradicional.

1/ Andrés Cúneo Macchiavello y Gonzalo Figueroa Yáñez, "Sugerencias para un programa de docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina", Documento de Trabajo N° 2 de la Tercera Reunión del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina, FAO, Santiago de Chile, diciembre de 1974.

Teniendo en cuenta esta concepción del derecho, pueden concebirse tres tipos de graduados que las diferentes Escuelas Universitarias podrían teóricamente formar (los "tipos" referidos son en realidad prototipos abstractos; en la realidad ellos se presentan más bien como facetas de mayor o menor énfasis de un mismo graduado):

a) La faceta del filósofo del Derecho, que intentará razonar en profun didad acerca de la parte valorativa, axiológica, de la norma jurídica, de su aproximación a la ética, de su intento de llegar a la justicia. Por regla general, esta faceta se dará con más énfasis en los graduados de la carrera de Derecho, siendo el énfasis mucho menor en las carreras no jurídicas.

b) La faceta del científico del Derecho, que intentará aprehender el Derecho en acción en una determinada sociedad, y medirá su comportamiento positivo o negativo frente a la norma vigente. Habrá aquí una aproximación científica, objetiva, desinteresada y con pretensiones de generalidad frente al objeto del conocimiento. Esta faceta puede ser de interés tanto para los juristas propiamente tales como para otros profesionales, todos los cuales deben estar en condiciones de preguntarse por la eficacia de las normas jurídicas relacionadas con su particular campo de interés.

c) La faceta del práctico del Derecho, que se preocupará de la aplica ción del Derecho con sentido contingente; necesita conocer el Derecho para aplicarlo en la solución de conflictos actuales, de intereses en juego. Esta faceta se da en todas las profesiones que pretenden accionar sobre grupos sociales, pues la aplicación de una norma en una determinada sociedad no es del interés exclusivo de los juristas. En efecto, en lo que dice relación con el desarrollo rural, será de interés de ingenieros agrónomos, médicos veterinarios e ingenieros forestales e incluso de técnicos y prácticos agrícolas, la aplicación de las normas jurídicas que rigen esa actividad en sus respectivos centros de interés.

La formación de un espíritu crítico frente a la norma legislada, la determinación de su posible obsolescencia frente a la realidad social, el estudio de su verdadero valor social en un momento histórico dado, es de interés también en todas las profesiones que tienen que abarcar aspectos jurídicos. No sólo los juristas, sino toda la gama de profesionales relacionados con una determinada actividad, deben plantearse estos problemas fundamentales frente a las normas que les corresponde conocer y aplicar. Ese espíritu crítico surge de la confrontación de la actividad científico -filosófica con la actividad práctica; del deber-ser a que tiende la norma, del valor que ella encierra, de su aceptación o rechazo en las conductas de los individuos a que ella se aplica, y de su implementación concreta, práctica, contingente.

No debe extrañar esta omnipresencia del Derecho en todos los sectores de la actividad humana social u organizada. Si bien el jurista o el abogado no puede reclamar el monopolio de la función de organización social, no se puede desconocer su importante papel en este aspecto, coexistiendo con lo educacional, con la moral socialmente compartida, y en general, con los medios de control social.

El componente jurídico de todos estos procesos, por otro lado, no es un elemento puramente técnico susceptible de aislarse y manipularse bajo el

control de unos pocos especialistas. Por el contrario, afecta la vida de todos los hombres en cuanto ciudadanos o sujetos de derecho y de muchos profesionales que no son ni nada tienen que ver con la abogacía.

Lo que se ha expresado hasta aquí resulta de fundamental importancia para este Subprograma que desea trabajar por la promoción y desarrollo de la docencia del Derecho Agrario. Tomemos el ejemplo de un país cualquiera, que haya dictado una Ley de Reforma Agraria avanzada y donde existe la decisión política real de llevarla a efecto. La enseñanza del aspecto jurídico de la reforma agraria que se pretende implementar no puede quedar restringida al conocimiento y exégesis de las normas jurídicas pertinentes, como lo sostenía la escuela tradicional, sino que debe extenderse también a los aspectos valorativos y conductuales de esas normas, excediendo también el campo profesional de los abogados, para llegar a todos los profesionales del agro.

En efecto, una Ley de Reforma Agraria no se entiende si no se le ubica en el contexto socio-económico en que fue dictada. Es necesario que los alumnos de todas las carreras relacionadas con la actividad agropecuaria conozcan la situación social y económica de los campesinos al momento de promulgarse esa Ley, la economía nacional en relación con la producción agropecuaria, la distribución del ingreso entre los factores de la producción agropecuaria, la distribución de la tenencia de la tierra, el acceso a la asistencia técnica y crediticia, el nivel cultural participativo y cívico del campesinado, etc., esto es, la realidad socio-económica que pretende ser modificada por medio del proceso de reforma agraria de que se trate. Además, una Ley de Reforma Agraria es un proyecto de convivencia rural futura, postula una realidad social inexistente al momento en que la Ley se dicta, a la cual se espera llegar por medio de su aplicación. Es necesario que los alumnos conozcan también este deber-ser a que la Ley aspira, pues les corresponderá jugar un papel muy importante en sus respectivas carreras para procurar hacer de ese deber-ser una realidad. Todo este aspecto es el que hemos denominado el aspecto valorativo, axiológico del Derecho. Una reforma agraria constituye un proceso de cambio social dirigido, y una ley de reforma agraria, el empleo consciente del Derecho como agente de cambio social. El impacto de las normas en este contexto no es el cambio de unas normas en un código por otras. Si la ley llega a tener éxito, a ser eficaz, precisamente cambiará las relaciones de propiedad, la organización y participación del campesinado, el acceso a la tecnología, al crédito, etc:, es decir, introducirá en muchos aspectos, innovaciones sea en el contenido, sea en la forma de ejercer las otras profesiones relacionadas con el agro, y en definitiva, en las diversas relaciones provenientes de la actividad agraria y la forma de vida rural.

Además, es menester entregar a los alumnos un conocimiento de la norma misma, de las disposiciones legales contenidas en la Ley de Reforma Agraria. Este conocimiento es fundamentalmente diverso según sea la carrera que haya escogido el alumno. En efecto, si se trata de la carrera de Derecho, será menester que conozca posiblemente la totalidad de la Ley de Reforma Agraria y de sus Reglamentos, que sepa de su aplicación judicial y de los procedimientos establecidos para acudir a los Tribunales, que conozca la jurisprudencia más relevante y las doctrinas más aceptables, y que ubique la Ley en el contexto

más general del resto de las leyes agrarias y de la legislación nacional. Se exigirá de él una habilidad de interpretación de la Ley, y posiblemente el conocimiento de la legislación comparada más relevante.

No sucede lo mismo si se trata de un alumno de Ingeniería Agronómica o Forestal, de Medicina Veterinaria, en cuyo caso el conocimiento normativo debe reducirse a aquellas disposiciones estrechamente vinculadas con su actividad profesional futura, las que deben entregársele con tal claridad y precisión que entienda cuál es el papel que él como profesional tendrá que jugar con ellas.

Desde ya es necesario advertir que es indispensable un trabajo de selección previa, para determinar qué normas jurídicas deben ser usadas por cuales profesionales, para entregar a cada uno solamente las que les serán necesarias. Pero parece claro que en ninguna profesión podrá prescindirse de este aspecto que hemos denominado el aspecto normativo del Derecho.

Finalmente, en lo que dice relación con el aspecto conductual del Derecho, es necesario que los alumnos de cualquier carrera conozcan las conductas concretas que se observan en la comunidad campesina que será afectada por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, y que comprendan las razones culturales, antropológicas, étnicas, económicas, o sociológicas que fundamentan tales conductas, así como los medios que pueden utilizarse para provocar un cambio positivo en tales actitudes. Naturalmente que este aspecto conductual se dará también con distinto énfasis según la profesión de que se trate y del papel que cada profesional debe jugar en el proceso de reforma agraria.

No puede concebirse en ninguna carrera universitaria en que se enseña Derecho, una docencia que prescinda de los tres aspectos (valorativo-normativo-conductual) en que se presenta el fenómeno jurídico, si bien estos aspectos pueden entregarse con diferente énfasis, según la carrera de que se trata. La enseñanza del Derecho es un permanente contraste entre valor, norma y conducta, una permanente adaptación y readaptación entre estas tres esferas.

En las universidades, cuya principal función tradicionalmente ha sido la docencia, es donde se produce en el ámbito latinoamericano la formación de los profesionales que posteriormente serán los encargados de los planes de desarrollo nacional. Mientras mejor comprendan los futuros profesionales el deber-ser, el ser y el derecho en acción, existirán no sólo mayores posibilidades de encauzar los procesos de cambio social por la vía del derecho, sino también mejores garantías que las normas que se dicten para implementar los programas de desarrollo resulten más eficaces. Por su parte, la investigación que se debe realizar en la universidad unida a la docencia, lleva el progreso científico de la disciplina en cuestión. De esta manera, se podrá ir creando cada vez mayor conciencia de que el derecho en general es fundamental para el desarrollo y el Derecho Agrario lo es para el desarrollo rural.

El Grupo Regional estima que dada la interacción que existe entre la sociedad y la universidad es de primordial importancia para el desarrollo rural mejorar la docencia a nivel universitario. Desde este punto de vista toda acción que se ejecute para mejorar la formación de profesionales en el campo del Derecho Agrario al nivel universitario, reviste especial significa-

ción, no sólo para el progreso de esta rama de la ciencia jurídica, sino porque en definitiva esa acción se verá reflejada en los valores que tendrá la sociedad para la ejecución de procesos de cambio social por la vía del Derecho.

Por otra parte, considera el Grupo Regional que dada la problemática que plantea el Derecho Agrario, su docencia representa un excelente medio para posibilitar la participación del alumno y, en definitiva, de la Universidad en el mejor conocimiento de los diversos aspectos que plantea el desarrollo rural, sobre todo si se tiene en cuenta que la enseñanza de esta rama del Derecho entrelaza distintas disciplinas de la ciencia agropecuaria.

Hasta ahora no existe claridad en las Escuelas de Derecho y menos en otras escuelas, relativa a las ventajas y conveniencias de la enseñanza de esta rama del Derecho. Es así cómo en muchas facultades no está incluida en los planes curriculares y en otras se enseña como legislación agraria, limitando la docencia a la enseñanza sistematizada de las normas vigentes. En otras, el Derecho Agrario es solamente una asignatura optativa y no obligatoria. Sólo en pocos países este ramo es obligatorio.

Por otra parte, la experiencia de aquellos países que se encuentran realizando planes de desarrollo rural de cierta envergadura demuestra que uno de los problemas que han tenido ha sido precisamente la carencia de abogados y profesionales de otras disciplinas que conozcan el Derecho Agrario, lo que ha dificultado el cubrir las plazas de asesores, defensores de campesinos y ha retrasado la elaboración de los cuerpos legales que demandaban dichos planes.

Para realizar un programa de promoción y desarrollo de la enseñanza del Derecho Agrario al nivel universitario se debe tener en cuenta que uno de los principales problemas que puede atentar en contra del cumplimiento de los objetivos del mismo, es la carencia de profesores y de personal especializado en esta rama del Derecho. Sólo se podrá promover y desarrollar el Derecho Agrario en la medida que se disponga de más profesionales que tengan conocimientos de esta rama del Derecho, ya que ello permite aumentar los círculos de irradiación e influencia. Este personal especializado es necesario no sólo para ejercer la cátedra, sino también para realizar investigaciones. Mediante el ejercicio de la docencia y la investigación podrá no sólo lograr el progreso de esta disciplina mediante la creación de una nueva teoría jurídica de la misma, sino, al mismo tiempo, podrá analizar y evaluar los efectos que están produciendo las normas que institucionalizan determinados planes de desarrollo.

El personal especializado en Derecho Agrario que prepare la universidad, junto con profesionales de otras disciplinas, será un conjunto de verdaderos agentes del desarrollo, trabajando al nivel de la reforma agraria y del desarrollo rural. Estos profesionales podrán trabajar en diversos niveles de la administración, ya sea en la formulación de las políticas, como también en la realización de programas, estudios o investigaciones.

De no menor importancia resulta la posibilidad de preparar jueces especializados para el ejercicio de la judicatura agraria. Este tipo de actividad

se ha desarrollado hasta ahora en muy pequeña escala y ello ha atentado en contra de la existencia de tribunales especializados que puedan resolver adecuadamente los litigios derivados de las actividades agrarias.

Un programa de esta naturaleza deberá procurar definir en mejor forma cuáles son los objetivos de la enseñanza del Derecho Agrario a nivel universitario, para conseguir una adecuada preparación del estudiante como agente del desarrollo y de verdadero impulsador de los procesos de cambio que la agricultura de nuestros países necesita. Al mismo tiempo, esos objetivos deben redefinirse para que estén más a tono con los grandes problemas que hoy tiene la agricultura latinoamericana y mundial, por ejemplo, colaborar en aclarar cuál es el papel que debe cumplir el Derecho Agrario en la solución de la crisis mundial de alimentos, en la marginación de los campesinos, en la existencia del latifundio y minifundio, la conservación del medio ambiente, etc.

En definitiva, si queremos encauzar los procesos de cambio social en el agro a través del Derecho, es indispensable promover y fortalecer la docencia del Derecho Agrario al nivel universitario. Sólo así nuestros países podrán tener los especialistas de diversas disciplinas que conozcan del Derecho Agrario y que se necesitan para que puedan actuar en los diversos niveles y en las diversas facetas que tienen los planes y programas de desarrollo rural.

3. Rasgos característicos de la enseñanza del Derecho y del Derecho Agrario

a) Cuando se quiere caracterizar la enseñanza del derecho en Latinoamérica, se debe tener presente que en ella influyen las distintas corrientes iusfilosóficas predominantes, en los distintos momentos históricos, por cuanto suponen concepciones distintas del Derecho y consecuentemente de su enseñanza y aplicación. Esta influencia tiene consecuencias tanto en el planeamiento de los distintos cursos, como en la elaboración de los correspondientes materiales de enseñanza.

b) En general, la enseñanza del derecho ha estado enmarcada por la estructura del sistema jurídico tradicional y de ahí la importancia que históricamente ha tenido la enseñanza de ciertos ramos denominados "clásicos", pese a que muchas de sus instituciones en la actualidad no se aplican, o en algunos casos, carecen de relevancia para la formación jurídica del alumno.

En relación con lo anterior, el Derecho Agrario es un "no clásico" y, por tanto, tiende a ser ignorado en aquellas facultades o escuelas tradicionales. Por otra parte, este mismo problema ocasiona dificultades para la sistematización del curso.

c) Dentro de la estructura tradicional de la universidad, la Escuela de Derecho representa el único lugar donse se cultiva la ciencia jurídica y constituye la proveedora de los docentes de ramos jurídicos en las escuelas no jurídicas. Como consecuencia, la Escuela de Derecho vive aislada de las otras disciplinas científicas y especialmente de las otras ciencias sociales. El trabajo interdisciplinario no empieza a ser cultivado en las Escuelas de Derecho sino hacia fines de la década del sesenta.

Es así como los ramos jurídicos que deben impartirse en las escuelas no jurídicas, lo cual es especialmente atingente a la enseñanza del Derecho Agrario, son ofrecidos por juristas solicitados a las Escuelas de Derecho, los que por su propia formación difícilmente se incorporan a la vida académica de las escuelas donde enseñan. En definitiva, este tipo de docencia se mira como un paso previo para ser incorporados como profesores en la propia Escuela de Derecho. En estas escuelas no jurídicas estos profesores tienden a repetir los propios esquemas de enseñanza tradicional que recibieron en las Escuelas de Derecho y por lo tanto, hace hincapié en el Derecho formalmente vigente, sin procurar adaptar el contenido y los métodos del curso a las necesidades educacionales de este tipo de alumnos. No es de extrañarse, por tanto, que este tipo de docencia resulte altamente deficiente y provoque en los alumnos de estas escuelas un rechazo hacia el Derecho por estimarlo complicado, irrelevante y poco útil.

d) Como consecuencia del divorcio que se venía observando entre el desarrollo de la ciencia jurídica y la realidad social, durante la década del sesenta, se inician en las Escuelas de Derecho de diversos países, movimientos de reforma, que tienen por objeto vincular el Derecho con las otras ciencias sociales e institucionalmente vincular a dicha escuela con las otras unidades de la universidad.

Los movimientos de reforma referidos han sido implementados en diversas escuelas de la región. No se puede decir que exista un modelo único; por el contrario, se encuentran los más variados modelos, que van desde universidades constituidas exclusivamente por la Facultad de Derecho, hasta universidades en que la enseñanza está dividida por departamentos o áreas.

Si bien la tendencia moderna se orienta hacia la departamentización de la universidad, continuarán existiendo muchas universidades tradicionales, donde la Escuela de Derecho es autónoma tanto en la conducción administrativa como en los contenidos de la enseñanza qué proporciona.

e) La estructuración de la Escuela o Facultad de Derecho dentro del contexto de la Universidad, no es irrelevante, sino que tiene una repercusión evidente en el currículo, puesto que según sea esa estructura, permitirá o no al alumno de la carrera de Derecho tomar cursos no sólo en el Departamento respectivo, sino que también en otros del mismo Centro de Ciencias Sociales, organizando su currículo en forma más o menos rígida, permitiéndole una mayor o menor especialización y abriendo o no el campo al trabajo interdisciplinario, según encuentre en esa estructura los elementos que le permitan tales alternativas.

En lo que se refiere específicamente a la enseñanza e investigación del Derecho Agrario, la estructura universitaria tiene implicaciones directas con ellas. En efecto, posiblemente no existe rama del Derecho más relacionada con las otras ciencias sociales que el Derecho Agrario, donde pueden encontrarse aspectos sociológicos, económicos, antropológicos, etc. Esta disciplina ofrece, además, un campo riquísimo para el trabajo interdisciplinario, en que el aspecto jurídico debe combinarse con el agronómico, el ecológico o el biológico.

Si la Universidad y sus Escuelas profesionales adoptan una estructura departamental que agrupe a los distintos especialistas en una rama del saber, que se dediquen a ofrecer docencia a cualquier carrera que la necesite, se habrá destruido una de las causas primordiales del aislamiento en que hasta la fecha se han mantenido los juristas, y se habrá introducido la ciencia del Derecho dentro de los propios estudios agronómicos, veterinarios o forestales.

f) En la Escuela de Derecho tradicional la posición de profesor daba mayor status para el ejercicio profesional; por esta razón se dedicaba a ella un tiempo muy parcial y, como consecuencia, no era remunerada o sólo lo era en forma nominal. En esta perspectiva la Facultad de Derecho ha sido calificada como "excéntrica", en el sentido que su centro es la actividad exterior a ella. Sin un cuerpo de profesores que se dedicara en forma más completa a la docencia y a la investigación, resultaba, por tanto, difícil que existiera un progreso de la ciencia jurídica, por cuanto la disciplina estaba mucho más interrelacionada con la práctica profesional.

El movimiento de reforma ha puesto énfasis en la sustitución del profesorado de dedicación parcial, por el de dedicación completa o a media jornada, y de esta manera se ha empezado a perfilar una verdadera profesión como docente o investigador del Derecho. El objeto se ha conseguido en forma parcial, debido principalmente a las dificultades de tipo financiero de las universidades para poder remunerar en forma adecuada a este personal docente.

Como consecuencia en las referidas facultades ha nacido el problema de la capacitación de los docentes e investigadores. En la facultad tradicional no ha existido planificación o exigencia alguna para preparar a los futuros docentes e investigadores. Sólo en casos excepcionales se encuentra preparación de post-grado y capacitación pedagógica. El nivel de post-grado sólo empieza a surgir en América Latina en los últimos años; de ahí que en los casos de excepción éste haya sido obtenido en los Estados Unidos o en Europa.

Las reformas han puesto énfasis en la preparación sustantiva de los docentes e investigadores y en los últimos años se han organizado programas con estas finalidades. Esta tarea resulta hoy día crítica y urgente, ya que sólo ha alcanzado a una minoría de los académicos. El problema es más crítico aún respecto de los especialistas en las ramas más nuevas del Derecho, como ocurre con el Derecho Laboral, el Derecho de la Integración u otros, y en forma muy particular, con el Derecho Agrario. En ellos no existe todavía un sistema decantado de docencia o investigación y, sin embargo, son los que más precisan de docentes que apliquen nuevos métodos de planificación educacional, nuevos sistemas de enseñanza, y de un modo muy especial nuevos métodos de investigación.

g) En la escuela tradicional el contenido de la enseñanza de las diferentes materias que conformaban los estudios de Derecho, y dentro de ellos naturalmente los de Derecho Agrario, sea que se ofrecieran en la Escuela de Derecho o en las Escuelas de Ingeniería Agronómica, Ingeniería Forestal o Medicina Veterinaria, no respondía a una planificación sobre la base de objetivos explícitamente formulados. Sin embargo, tanto en cuanto a los

métodos como en cuanto a los contenidos, asume un determinado concepto acera de lo que es el Derecho, dónde se le puede encontrar y de cuál es el papel que corresponde a los aplicadores de la norma jurídica.

En cuanto a la concepción jurídica, el currículo tradicional hace sinónimos Derecho y norma legislada, es decir, toma una opción clara frente a un problema que es profundamente debatido en la filosofía del Derecho, y prescinde de las vertientes axiológicas y conductuales de lo jurídico. De allí el principio organizativo de los contenidos en los estudios de Derecho; tantos cursos, cuantos códigos dictados y su consecuencia; la permanente extensión del plan de estudios para cubrir los nuevos códigos y la reciente legislación. De ahí también la tendencia progresiva del currículo a quedar más y más fuera de época, por tener que dejar necesariamente al margen los más recientes avances de la legislación que hemos identificado como correspondientes a la tercera fase del desarrollo de los derechos latinoamericanos. En síntesis, como señalan Figueroa y Cúneo, la concepción predominante en la Escuela de Derecho tradicional se puede caracterizar sobre la base de los siguientes rasgos:

i. El objeto del conocimiento jurídico es sólo la norma jurídica.

ii. La norma jurídica se expresa sólo en la ley emanada del Poder Legislativo.

iii. Investigar el Derecho consiste en conocer el ordenamiento jurídico (ojalá en su totalidad), sistematizarlo conceptualmente y, dentro de lo posible, compararlo con otros ordenamientos jurídicos positivos.

iv. Enseñar Derecho es traspasar la más amplia información acerca de las normas vigentes.

En lo que dice relación con el Derecho Agrario, según se enseñó en las Escuelas de Derecho, naturalmente, no existía en el currículo tradicional, a lo menos según se entiende hoy esta rama del Derecho. En algunos países, especialmente en los de mayor tradición rural, existió un ramo de Derecho Agrícola donde se enseñó el conjunto de disposiciones legales, relacionadas con la explotación agropecuaria, especialmente las del crédito agrícola. En otros, con menor tradición rural, existió un ramo denominado Derecho Industrial y Agrícola, que constituyó una especie de resumidero de todas las disposiciones legales que no tuvieron cabida en otra parte. En algunos países, los estudios indicados fueron complementados esporádicamente con un ramo de Derecho de Minería, de Aguas, de Energía, etc. En otros, se ha tendido a incorporarlo a un ramo que se denomina Derecho de los Recursos Naturales.

Los estudios de Derecho en las carreras no-jurídicas-mantuvieron naturalmente la concepción general vigente en los estudios propiamente jurídicos, esto es, se ofreció a esos alumnos el estudio de una normatividad vigente, aislada de sus fundamentos axiológicos, sociológicos o económicos, se los llevó a aprehender un conjunto de disposiciones aparentemente arbitrarias y que poco tenían que ver con la realidad de la actividad agropecuaria o forestal. La denominación más común es Legislación Agraria.

El resultado de estas opciones y su expresión en el contenido de la enseñanza han significado, por una parte, un profesional que carece de

instrumentos y hábitos intelectuales para enfrentar situaciones nuevas, y un currículo o plan de estudios cada día más sobrecargado y cada día más incapaz de cumplir la finalidad que el propio sistema se ha impuesto, es decir, entregar la totalidad del Derecho vigente.

h) En general, cuando se estudian los cambios que se han introducido en la enseñanza jurídica en América Latina, respecto del currículo de la carrera de Derecho, pueden distinguirse dos aspectos: i) inclusión de' material o contenidos extralegales en el plan de estudios, lo que significa en definitiva un intento de ligar el Derecho a otras disciplinas, especialmente a las otras ciencias sociales, y ii) flexibilización del currículo. Estas orientaciones parecen estar demostrando un cambio en la concepción jurídica dominante que se traduce o debe traducirse necesariamente en enseñanza jurídica en carreras no-jurídicas, como es el caso de la enseñanza del Derecho Agrario en las carreras de ingeniería agronómica, ingeniería forestal o medicina veterinaria. Analicemos'estos dos aspectos:

i. Las otras ciencias sociales y el currículo de Derecho. Todos los movimientos de reforma producidos en los últimos años en las Escuelas de Derecho latinoamericanas han destacado el carácter de ciencia social que tiene el Derecho, y por tanto, su necesaria e íntima conexión con las otras ciencias sociales.

Persiguiendo el objetivo de relacionar más íntimamente el Derecho con las otras ciencias sociales, se han planteado en general, dos tipos de solución: una primera, que busca esta relación forzando al alumno a seguir un curso propedéutico en ciencias sociales, previo a su ingreso formal a la carrera de Derecho; y una segunda, que incorpora al propio plan de estudios de la carrera de Derecho, cursos y contenidos correspondientes a las otras ciencias sociales.

Teóricamente, ambas modalidades presentan ventajas e inconvenientes y pueden elegirse atendiendo a consideraciones de estructura universitaria, de eficiencia pedagógica, etc. Sin embargo, la adopción de cualquiera de las dos modalidades sólo significa un punto de partida y no una solución definitiva al problema de la vinculación del Derecho con las otras ciencias sociales.

Si se observan los contenidos de estos cursos, puede percibirse una tendencia general bastante marcada: ellos son introducciones generales a la respectiva ciencia social con un énfasis teórico bastante fuerte. Esta aproximación se justificaría si en cursos posteriores se planteara el Derecho como interdisciplina, o al menos, se incluyera material proporcionado por las otras ciencias sociales en los cursos regulares de Derecho. La experiencia práctica, salvo casos de excepción, demuestra que esta integració no se produce y que sigue en los hechos la división tajante entre Derecho-norma y Derecho-conducta social.

El problema de la integración del Derecho y las otras ciencias sociales se hace particularmente relevante respecto de la enseñanza del Derecho Agrario en las Escuelas de Derecho. Como ya se ha expresado, en esta rama, menos que en ninguna otra, puede prescindirse de los antecedentes o fuentes materiales que ocasionaron la formulación de la legislación respectiva, o de los datos sobre su aplicación concreta y eficacia. Un curso así concebido

precisa de elementos, instrumentos e información que sólo pueden conseguirse con los métodos y los datos de las otras ciencias sociales. Aparentemente los programas vigentes en las Escuelas de Derecho acusan sólo levemente esta relación.

Piénsese, por ejemplo, en el Derecho informal, consuetudinario, no-legislado que existe en los ámbitos rurales de todos los países latinoamericanos, que vive en forma paralela al Derecho formalmente vigente, y que muchas veces es contrario a él y se le opone, logrando a veces incluso derogar de facto el Derecho formal. Este Derecho consuetudinario debe ser objeto de estudio en el curso de Derecho Agrario, pues sólo si se le considera en su verdadera dimensión pueden comprenderse algunos fenómenos de desuso de la ley y de vigencia de la misma. Para entender esta faceta del Derecho consuetudinario, el jurista deberá aliarse especialmente con el antropólogo y con el sociólogo, sin cuya ayuda su interés no podrá dar frutos positivos. Piénsese, también, en el problema de la eficiencia o ineficiencia de algunas empresas asociativas rurales, el que debe abordarse conjuntamente por juristas, sociólogos y psicólogos sociales o en el problema de la explotación forestal, el que debe ser abordado por juristas, ecólogos, economistas e ingenieros forestales. El Derecho está ligado, naturalmente, a todas las ciencias y a todos los conocimientos humanos, pero la relación es más íntima y necesaria con las demás ciencias sociales.

Y en lo que dice relación con el curso de Derecho Agrario que se ofrece en carreras no-jurídicas, el esfuerzo interdisciplinario recién explicado debe ser aún más intenso , puesto que se trata de encontrar la vertiente jurídica de otras disciplinas o ciencias, diferentes de las ciencias sociales, e integren el Derecho también a esas disciplinas o ciencias.

ii. Flexibilidad del currículo. Una mirada general al estado actual de los programas de estudio en América Latina nos muestra como principio ampliamente predominante el de la flexibilidad curricular en las Universidades reformadas, y la existencia de cursos selectivos u opcionales en las Universidades más tradicionales.

Un currículo rígido de Derecho implica en el fondo que todas las materias son igualmente relevantes en la formación jurídica; que se prepara a un abogado a través de una información común para todos, que la especialización es imposible en el pregrado y que el alumno no tiene ningún papel que desempeñar en la planificación de sus estudios. En el fondo, el currículo único es una reproducción de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo.

Lo anterior está reflejando, obviamente, una determinada concepción jurídica, una función específica para la interpretación, un papel fijo tanto para profesores como para alumnos.

La flexibilidad curricular, por el contrario, significa o al menos posibilita una concepción jurídica diversa. En efecto, ella descansa sobre la idea de que el alumno es un elemento activo en su propia formación, y que aprender Derecho no es la asimilación de un todo compacto de información, sino que además la adquisición de ciertas destrezas y habilidades que incluso posibilitan al alumno para aplicar información nueva o no conocida previamente.

Cursos obligatorios y optativos tienen así su papel. Los cursos obligatorios serían aquéllos que ofrecen las bases para seguir cualquier especialidad y tienen un carácter fundamentalmente introductorio. Por el contrario, los cursos electivos serían los que elige el alumno y en definitiva especializan al futuro abogado.

La flexibilidad curricular hace posible, aunque sea en un nivel elemental, la especialización del futuro profesional, y ello tiene especial importancia para un programa que desea promover y desarrollar la docencia del Derecho Agrario.

El Derecho Agrario y el ejercicio profesional del mismo, suponen obviamente un grado de especialización. El carácter reciente de su establecimiento, la peculiaridad del tipo de problemas a que se refiere, hacen que el abogado con una formación general no sea el más eficiente para enfrentar estos problemas en forma óptima. La inclusión de cursos obligatorios u optativos en esa área puede suplir, seguramente, muchas de las deficiencias que se observan hoy entre los juristas cuando se enfrentan a la problemática del desarrollo rural.

i) Se entiende por metodología de enseñanza el conjunto de instrumentos educacionales, excluyendo los contenidos, que se emplean para obtener los objetivos educacionales.

El sistema más generalizado en América Latina para enseñar Derecho ha sido el de la clase magistral o expositiva. Este método consiste fundamentalmente en la memorización y eventual recitación de la ley, principalmente de los códigos clásicos y descansa en la premisa de que el profesor es el que sabe y el alumno está obligado a asistir a clases, recibiendo pasivamente las explicaciones del profesor, tomando notas para poder posteriormente repetir las explicaciones del profesor. Dentro de este método el alumno carece de oportunidades de participación activa en el proceso de aprendizaje y se le da escasa preparación para la práctica profesional.

Como se desprende de lo anterior, este método de enseñanza tradicional se basa en la concepción jurídica de que el derecho es la ley, y por tanto, ese es el derecho que el alumno debe aprender.

Las reformas que se han aplicado en las diferentes Escuelas de Derecho en América Latina, y en menor grado, en la enseñanza del Derecho en carreras no-jurídicas, han puesto particular énfasis en el cambio de los métodos de enseñanza y han sido altamente críticas de la clase magistral tradicional. Estas críticas y los métodos que se han sugerido para reemplazarla se han fundamentado en los nuevos conceptos pedagógicos de la ciencia de la educación. conforme a estas nuevas concepciones educativas, el proceso de enseñanza-aprendizaje es un proceso psicológico que acaece en el alumno. Muchos factores se relacionan con este proceso e influyen en él; el profesor, la sala de clase, la estructura de la Facultad y de la Universidad, los medios para la docencia, los materiales de enseñanza, las bibliotecas, etc., pero, por muchos que sean esos factores y por importantes que parezcan, no puede olvidarse lo fundamental, esto es, que en definitiva el alumno es el principal actor de este proceso, puesto que acaece en él, y que toda planificación educacional debe hacerse siempre en torno al alumno.

Siguiendo la idea básica que exige centrar la educación en torno al alumno, se ha postulado en reemplazo de la clase magistral tradicional un método que en general puede llamarse "clase activa" . El proceso tendiente a definir y concretar esta nueva metodología ha sido largo y polémico, nabiéndose llegado, al final del mismo, a un cierto consenso general acerca de lo que debe entenderse por ella.

Es así como algunos documentos sobre la materia han distinguido diversos métodos o submétodos de enseñar el Derecho, entre ellos la clase magistral, la clase conferencia, el método socrático puro, el método de casos jurisprudenciales, el método de casos hipotéticos, la práctica, la investigación dirigida,, método de situaciones, la lectura controlada, la enseñanza práctica, la clínica jurídica, el taller, etc. Otros documentos han distinguido entre el Curso, el Seminario y la Investigación, siendo el Seminario donde se integran en buena forma el método activo y la investigación dirigida.

Lo que parece necesario recalcar aquí es que después de esta polémica y la experimentación de métodos de enseñanza donde ha quedado virtualmente desechada la clase conferencia, y muy restringida la clase magistral (sólo como introducción o culminación de una unidad de materia), se ha comprendido que cada uno de los métodos "activos" debe ser analizado en sus potencialidades de obtener cambios conductuales en los alumnos, en sus posibilidades de obtener de ellos conductas terminales específicas, esto es, que los métodos deben medirse en función de los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha comprobado así que cada uno de los métodos propuestos tiene su aplicación en relación con alguna conducta terminal determinada, y que, por tanto, todos ellos deben utilizarse, en mayor o menor medida, en la enseñanza del Derecho. Así por ejemplo, el método de casos jurisprudenciales e hipotéticos se presta muy bien para ejercitar el razonamiento deductivo, y el método de situaciones para despertar una posición crítica frente a la norma. Hoy tiende a denominarse simplemente "clase activa" a esta fusión de diversos métodos activos, cada uno de los cuales tiende a obtener conductas terminales diferentes. Hemos llegado así a una integración, a un equilibrio de métodos.

La discusión acerca de los métodos de enseñanza jurídica no está, por cierto, agotada, si bien parece haberse logrado un consenso mínimo con la integración de los métodos frente a las conductas terminales buscadas. Es así como se han ido sugiriendo nuevos métodos de enseñanza, como el foro, la entrevista recomendada a un grupo de alumnos, la fragmentación y reconstitución del grupo usando el Phillips 66, etc.

La implantación de la clase activa ha llevado a excluir de la enseñanza jurídica el concepto de verdad absoluta otrora imperante. Si el Derecho no es solamente algo dado, algo estático, que "está ahí", para ser conocido y aprendido, sino principalmente es algo que se hace, es conducta humana frente a la norma, no tiene sentido pretender llevar esa conducta a la altura de una verdad absoluta. La verdad del profesor es simplemente una opinión más, más madura, más pensada, más clara posiblemente que la opinión del alumno; pero no por eso deja de ser opinión. Si se concibe el Derecho como algo "dado", inmutable, deberá llegarse en algún momento a la solución "verdadera"; y por muy activa que sea la clase, por mucha autonomía que se dé al alumno, deberá llegarse en algún momento a la "hora de la verdad", la que tendrá que ser dicha por el profesor. Esto de "decir la verdad", de

"saber", por parte del profesor, y de "ignorar" la verdad, para recibirla, por parte del alumno, es lo esencial de la clase magistral. En cambio, al concebir el Derecho principalmente como un hacer en el tiempo y en el espacio, por una sociedad determinada, y al descartar el concepto de verdad absoluta en cuanto expresada por el ordenamiento jurídico, tanto el profesor como el alumno deberán ir juntos en busca de la verdad. Eso constituye en su esencia la clase activa.

Existe así, una clara conexión entre la implantación de la metodología activa y un cambio en la concepción jurídica. Si bien el cambio en la metodología de la enseñanza no asegura una nueva concepción jurídica, al menos representa un pre-requisito para ello.

En líneas generales se puede decir que la nueva metodología pretende:

i. presentar al Derecho no con un carácter de saber inmutable, sino como un saber problemático que debe ofrecer respuestas que van variando según los requerimientos históricos y sociales;

ii. la enseñanza del Derecho debe tender a crear en el alumno hábitos, destrezas y criterios intelectuales, es decir, a formarlo, renunciando a la pretensión inalcanzable de entregarle todo el Derecho positivo vigente;

iii. entendida así la enseñanza, este proceso debe orientarse a que el alumno, activamente y por sí mismo, sea capaz de formular soluciones, naturalmente asistido técnicamente por el profesor.

iv. la Escuela de Derecho y la Universidad, en general, en las otras carreras que usan elementos jurídicos, deben fomentar el sentido crítico en el alumno, el que sólo es fecundo cuando se ejercita no sobre las normas en abstracto, sino en su real vigencia en la sociedad;

v. concebido el Derecho no como dogma, se percibe su valor instrumental para conseguir la justicia en una sociedad dada. Muchas de las nuevas técnicas que conforman el método activo integrado suponen que la información es algo previo a la clase y no su resultado. De ahí ha surgido la necesidad de preparar material didáctico que contenga esa información. Son los denominados "materiales de enseñanza" o "materiales de apoyo".

Naturalmente que la metodología activa y la utilización de los referidos materiales de apoyo son perfectamente aplicables a la docencia del Derecho en carreras no-jurídicas, y específicamente a la enseñanza del Derecho Agrario en las carreras de Ingeniería Agronómica, Ingeniería Forestal y Medicina Veterinaria.

En realidad, la única forma de hacer relevantes esos ramos jurídicos para alumnos cuyo principal motivo de interés no es el Derecho, es integrar lo jurídico a los asuntos de su interés inmediato, mostrándoles problemas o casos hipotéticos directamente relacionados con sus respectivas ciencias, en una visión interdisciplinaria en que el Derecho tenga una función importante que cumplir. Piénsese, por ejemplo, en un estudiante de agronomía que

tenga que preparar para una clase determinada un proyecto de division racional de un latifundio expropiado, para asignarlo a las organizaciones campesinas favorecidas con el proceso de reforma agraria. El interés fundamental de un alumno de ese tipo estará vertido en aspectos propios de su profesión, como la fertilidad y composición de la tierra, el desnivel de suelo, la cantidad de agua disponible y la forma del riego, el clima imperante, la infraestructura productiva, etc.; pero deberá conocer y utilizar la Ley de Reforma Agraria respectiva para que su proposición de división del latifundio resulte viable. En el trabajo que ese alumno deba llevar a cabo ya no mirará al Derecho como algo ajeno a su profesión, complejo e inútil, sino que lo verá como una herramienta importante de su propio quehacer profesional.

j) Otro punto que se discute dentro de la enseñanza del Derecho es la Organización curricular. Es así como a la tradicional organización del curriculum por códigos, se han propuesto diversos cambios. Una de estas proposiciones establece la necesidad de realizar cortes horizontales en el curriculo al nivel del grado, para replantear el contenido de los cursos en torno a instituciones. Esta proposición se basa en que no tiene sentido desde el punto de vista del ejercicio profesional que en distintos cursos se enseñe una misma institución jurídica, como sucede con personas jurídicas que algunas se enseñan en derecho civil, otras en derecho comercial, otras en derecho laboral o con los contratos que sucede algo similar, que hace nacer en el alumno la idea de compartimentos estancos, lo que no sucede un el ejercicio profesional. Por tanto, propone un cambio en el contenido de los cursos, de tal manera que cada uno de ellos comprenda una institución.

Otra proposición tiende a organizar el curriculum con base en problemas. La enseñanza del Derecho por problemas es un tipo de enseñanza en que no se "enseña" nada, puesto que no tiene sentido "enseñar" problemas y donde sólo se persigue sensibilizar a los alumnos en una determinada área, mostrar soluciones posibles para el problema de que se trata, salir juntos - profesores y alumnos - a buscar una verdad ignorada. En este tipo de enseñanza los alumnos no recibirían un saber "ya hecho", sino que se adquiriría un saber paulatinamente, a medida que el curso fuera desenvolviéndose.

Este tipo de enseñanza debe darse por diversos especialistas en conjunto, según las distintas disciplinas que confluyen al problema escogido. El equipo interdisciplinario de profesores daría al curso el carácter adecuado, y ahora sí podría verse al Derecho integrándose realmente con el resto de las ciencias sociales. Como se trata de salir a buscar soluciones al problema escogido, ya no habría un profesor que diría su verdad: el equipo interdisciplinario de profesores tomaría el papel de asesorar a los alumnos en sus investigaciones, de animar la clase y de facilitar el aprendizaje.

Además, en este tipo de enseñanza tiene fundamental importancia la investigación, tanto bibliográfica, histórica, comparada, etc., como sociológica, por lo cual un curso de este tipo reuniría en una sola unidad todas las posibles ventajas metodológicas.

Desde el punto de vista del Derecho Agrario se puede señalar que se le presentan serios inconvenientes si el curriculum se organiza por instituciones y que tampoco tendría sentido el organizaría con base en los cuerpos legislativos. Por su relación con otras ciencias sociales y por cuanto sus cuerpos legislativos se han dictado normalmente para solucionar problemas, se presta

admirablemente para enseñarlo por "problemas", aun cuando hay que reconocer que dado el grado actual de desarrollo de los estudios jurídicos, existen serias dificultades para enseñar, sobre todo al nivel de grado, todas las materias por problemas. Tal vez esta organización curricular pueda usarse con más propiedad en los cursos de post-grado.

En todo caso, sea que los cursos de Derecho Agrario que se ofrezcan en las Escuelas de Derecho o en Escuelas no -jurídicas se centren en las más importantes instituciones de esta rama del Derecho, sea que se centren en los problemas más agudos de la vida rural, deberían siempre abordar los tres vértices en que se da el fenómeno jurídico: el vértice valorativo, axiológico, el vértice normativo, positivo y el vértice sociológico, conductual.

4. Elementos que definirían una política de FAO en materia de docencia en Derecho Agrario

a) Objetivos específicos del Subprograma de docencia en Derecho Agrario

El grupo Regional se permite proponer a continuación cuáles debieran ser los objetivos específicos de un Subprograma regional destinado a participar y cooperar en la realización de esfuerzos encaminados a promover y mejorar la formación en Derecho Agrario que se imparte en América Latina, tanto en las Facultades de Derecho como en otras facultades no-jurídicas, y tanto al nivel de grado como de post-grado.

Se entiende que los objetivos que se plantean a continuación, suponen un programa a largo plazo para que pueda realizar acciones en los diversos países y en los diferentes aspectos que el tema comprende. En este sentido, el cumplimiento de todos o algunos de los objetivos dependerá de las posibilidades financieras existentes; por esta razón más adelante el Grupo Regional ha intentado ir precisando aquellas materias que se estiman prioritarias dentro de un programa de esta naturaleza.

Los referidos objetivos específicos son los siguientes:

i. Promover ante las autoridades educacionales de cada país la necesidad de implantar y fortalecer la docencia del Derecho Agrario,tanto en las Facultades de Derecho, como en las otras facultades relacionadas con la ciencia agropecuaria, tales como ingeniería, agronomía, medicina veterinaria, ingeniería forestal, etc., tanto al nivel de grado como dé postgrado, como un medio de apoyar el desarrollo de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

ii. Promover y apoyar la realización de esfuerzos nacionales e internacionales destinados a la formación y perfeccionamiento del personal especializado necesario para impartir la docencia del Derecho Agrario en la región, a diferentes niveles.

iii. Promover y apoyar la realización de esfuerzos destinados a revisar, perfeccionar y coordinar al nivel nacional el contenido y métodos de enseñanza de los programas de Derecho Agrario, con el objeto de que sean más acordes con los objetivos nacionales y la problemática latinoamericana del desarrollo rural.

iv. Promover y apoyar los esfuerzos destinados a la búsqueda y desarrollo de nuevos métodos de enseñanza activa que puedan ser de especial interés para la docencia del Derecho Agrario y a su posterior implantación y evaluación, tanto al nivel de grado como de post-grado.

v. Promover y apoyar la preparación de nuevos materiales de enseñanza activa del Derecho Agrario destinados tanto a la formación jurídica de los alumnos de las Facultades de Derecho como de las otras facultades no jurídicas relacionadas con la ciencia agropecuaria y contribuir a su posterior conocimiento y divulgación.

vi. Promover, apoyar y coordinar la realización de esfuerzos integrados entre universidades de varios países destinados al desarrollo de nuevos métodos de enseñanza activa que resultan de especial interés para la docencia del Derecho Agrario y a la preparación de materiales de enseñanza sobre los principales problemas que plantea el desarrollo rural de la región, así como el intercambio de experiencias en este sentido.

vii. Promover, servir de elemento de coordinación y apoyar los diversos esfuerzos que para el progreso de la docencia del Derecho Agrario puedan realizar en la región los diversos Institutos, Centros, Asociaciones o Departamentos especializados en esta rama del Derecho o en otros aspectos de las ciencias sociales, u otros organismos nacionales e internacionales.

viii. Prestar asistencia técnica en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos destinados al mejoramiento de diversos aspectos relacionados con la docencia del Derecho Agrario, tanto al nivel de grado como de postgrado.

b) Beneficiarios del Subprograma de Docencia en Derecho Agrario

El Grupo Regional estima que las acciones destinadas a promover y mejorar la docencia del Derecho, debieran estar dirigidas fundamentalmente a beneficiar a las universidades de la región, principalmente las Facultades de Derecho y las facultades relacionadas con la ciencia agropecuaria.

Especiales esfuerzos se deberán hacer con respecto a las Facultades de Derecho donde interesará ejecutar diversos tipos de actividades que lleven a una especialización y perfeccionamiento de los profesores y demás personal docente, lo que en definitiva permitirá mejorar la formación jurídica en Derecho Agrario que reciba el alumno. En estas escuelas se debiera procurar crear las condiciones para que el alumno que lo desee pueda especializarse en esta rama del Derecho, tanto para trabajar posteriormente en aspectos relacionados con la docencia e investigación sobre la materia, como también para poder cooperar en mejor forma en las diversas fases que comprenden los planes y programas nacionales de desarrollo rural.

El Subprograma deberá beneficiar también a aquellas facultades no-jurídicas con el objeto de perfeccionar la formación jurídica que reciban sus alumnos.

Dentro de las diversas facultades antes referidas, el Subprograma deberá en definitiva beneficiar a los profesores e investigadores en Derecho Agrario,

tanto para perfeccionar el conocimiento de los existentes como para permitir la preparación de nuevos maestros o investigadores especializados en la materia.

Por otra parte y estando el Subprograma destinado fundamentalmente a promover la creación de cátedras de Derecho Agrario en diferentes facultades y a colaborar en el mejoramiento de las existentes, para poder cumplir este objetivo, deberá también trabajar al nivel de dirección, tanto en facultades y universidades, como en los organismos máximos de educación universitaria de cada país.

c) Papel de la FAO

El Grupo Regional estimó que la labor principal de la Oficina Regional de la FAO en el campo de la docencia del Derecho Agrario debiera estar destinada a promover, procurar coordinar, apoyar y asesorar la realización de diferentes esfuerzos nacionales e internacionales destinados a mejorar y perfeccionar la formación en Derecho Agrario que se imparte en las universidades latinoamericanas, como asimismo, procurar que se implante la enseñanza en esta rama del Derecho en el mayor número de universidades.

De esta manera FAO estará prestando un gran servicio a los países al apoyar y realizar esfuerzos destinados a lograr que en el futuro puedan contar con el personal especializado en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural. Este personal estará capacitado para trabajar tanto en los aspectos teóricos como prácticos de esta rama del Derecho.

Por otra parte, FAO deberá procurar realizar acciones en los diversos niveles directivos de los organismos educacionales nacionales, destinadas a promover la implantación de la enseñanza de esta rama del Derecho al nivel universitario en aquellas facultades que sea necesario.

En cuanto a la asesoría técnica, FAO deberá dar prioridad a aquellas instituciones universitarias que carezcan de capacidad de implementar sus propios proyectos destinados a perfeccionar la docencia en esta rama del Derecho.

Especial esfuerzo deberá hacer la FAO en publicar y divulgar nuevos métodos y materiales de enseñanza especialmente aidaptados para la docencia del Derecho Agrario, que tengan en cuenta la problemática nacional como regional del desarrollo rural.

En cada país, FAO deberá hacer esfuerzos destinados a obtener que se coordine el contenido de los programas y los métodos de enseñanza utilizados en diversas universidades, para que, resulten más adaptados a las necesidades y al tipo de formación jurídica que deben recibir los alumnos de las diversas facultades, como asimismo, promover y apoyar la realización de esfuerzos destinados a la preparación de nuevos materiales de enseñanza.

Por otra parte, resultaría conveniente que FAO apoyara la realización de acciones destinadas al logro de intercambio de experiencias entre los países, de manera que aquéllos donde existe menos; desarrollo de los diversos aspectos que supone la docencia del Derecho Agrario puedan aprovechar el mayor conocimiento y experiencia y materiales que en este sentido existan en otros países de la región.

Especial mención merecen los estudios de postgrado destinados a la especialización en Derecho Agrario. Al respecto, FAO debiera hacer esfuerzos destinados a fortalecer aquellos programas existentes en la región, como asimismo, promover la creación de otros. Este camino es el más viable para que en el futuro puedan existir mejores docentes e investigadores especializados en la materia. Al respecto, se debiera procurar, asimismo, la canali zación de becas que permitan a los profesionales que se interesen proseguir estos estudios de especialización en países de la región, los cuales sin duda resultan más adaptados a nuestra propia realidad.

Por último y en aquellas áreas que se señalan como prioritarias, FAO debería preparar proyectos concretos para poder presentarlos a agencias financieras internacionales, y de esta manera, conseguir los recursos que permitan la realización de las diversas actividades propuestas.

d) Campos prioritarios de acción

Sin perjuicio de las acciones de promoción, coordinación, asistencia técnica y difusión, que deberá hacer este Subprograma, el Grupo Regional estima debiera dar prioridad a las acciones del Subprograma en los siguientes campos:

i. Acciones tendientes a la preparación y perfeccionamiento de profesores y especialistas en Derecho Agrario.

Esta labor puede realizarse en diversas formas. Una de ellas será la de apoyar los programas de postgrado especializados en Derecho Agrario que se imparten en la región, como asimismo, propiciar la creación de otros en aquellos países que no los tengan. El apoyo podría consistir fundamentalmente en asistencia técnica y en la canalización de becas para los alumnos que deseen seguir estos estudios de especialización.

Otra forma, será la de propiciar y apoyar la realización de seminarios, reuniones o cursos cortos, fundamentalmente a nivel nacional, tendientes a permitir la preparación y perfeccionamiento de profesores de Derecho Agrario, tanto del punto de vista substantivo como de metodología de la enseñanza e investigación jurídica agraria.

Asimismo, podrán realizarse diversos tipos de reuniones o seminarios de los especialistas en la materia, tanto nacionales como internacionales, que pueden tener distintos tipos de objetivos. Algunos de ellos pueden estar destinados a analizar y permitir el intercambio de experiencia sobre algunos problemas jurídicos importantes para el progreso de esta rama del Derecho en la región; otros podrán estar destinados a permitir el intercambio de experiencias docentes entre los profesores de Derecho Agrario de diferentes países, etc.

ii. Acciones tendientes a lograr la elaboración o perfeccionamiento de los métodos y materiales de enseñanza del Derecho Agrario.

Anteriormente se ha señalado la importancia' que tiene el método activo para lograr un cambio en la concepción jurídica, taifrto en el alumno como en definitiva en la sociedad. De ahí la importancia que tiene el realizar

acciones que permitan la búsqueda de nuevos métodos de enseñanza activa o permitir el perfeccionamiento de algunos de los existentes que resulten especialmente adaptados a la problemática del desarrollo rural, para perfeccionar la formación jurídica que se imparta tanto en las Facultades de Derecho como en aquellas relacionadas con la ciencia agropecuaria. Respecto de estas últimas, prácticamente no existen experiencias en relación con los mejores métodos de enseñanza activa para proporcionar formación jurídica a alumnos que precisamente siguen carreras no jurídicas y, por lo tanto, presenta un interesante campo de acción.

En esta tarea se pueden realizar diversos tipos de acciones, como ser reuniones de especialistas en metodología de enseñanza o apoyar la realización de algunos estudios o investigaciones sobre la materia.

Otro interesante y amplio campo de acción es apoyar la elaboración de materiales de enseñanza del Derecho Agrario. Al respecto, se puede señalar que en muchos países de la región, se observa una notable escasez de libros de texto para la enseñanza del Derecho Agrario, de bibliografías y, en general, de material didáctico, especialmente preparado para dar a conocer los principales problemas agrícolas tanto nacionales como regionales y de su relación con los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural. En algunos países este problema es más grave que en otros y se requieren acciones urgentes que permitan poner material de este tipo a disposición de profesores y alumnos.

Naturalmente que el material didáctico que se produzca, deberá estar especialmente adaptado para el logro de determinados objetivos educacionales, que serán diferentes en las carreras jurídicas, que en las que no tienen este carácter.

Al respecto, se pueden utilizar diversos métodos de trabajo; uno de ellos podría ser el de efectuar un diseño previo y buscar mancomunar esfuerzos de diversos especialistas nacionales o internacionales, cada uno de los cuales podría realizar una parte determinada del trabajo, la que posteriormente sería revisada por los otros especialistas que intervienen en el mismo, para lograr cierta unidad de criterios y, en definitiva, una publicación conjunta. De esta manera, se podría contar con un costo relativamente modesto y a corto plazo con material didáctico especializado.

En este mismo sentido serán de gran utilidad las acciones que se ejecuten para la publicación y difusión de diversos artículos de interés para los profesores y especialistas en la materia, tanto desde el punto de vista substantivo como de los diversos aspectos técnicos relacionados con la enseñanza e investigación de Derecho Agrario.

e) Relación de la docencia en Derecho Agrario con la investigación y la extensión

En diversas partes de este informe se ha analizado la estrecha relación existente entre la docencia en Derecho Agrario y la investigación jurídica agraria, por cuanto una no puede existir sin la otra; la investigación alimenta la docencia y la docencia permite determinar los principales campos investigables; a su vez, ni el profesor ni los alumnos podrán encontrar la

realidad del Derecho sino es a través de la investigación; de aquí la importancia que los alumnos de Derecho Agrario participen en las investigaciones que se puedan realizar en las Facultades o Departamentos, no sólo para desarrollar sus aptitudes de razonamiento científico, sino también para aprender a investigar en estrecha relación con sus profesores y, de esta manera, quedar capacitados para posteriormente poder realizar investigaciones por sí mismos.

También existe una estrecha relación entre la docencia y la extensión, por cuanto ésta representa otra forma de poner al alumno en contacto con los problemas reales, y al mismo tiempo, permite que la universidad preste un servicio a la comunidad. En este sentido, en algunas Escuelas de Derecho se han hecho experiencias interesantes, que permiten mejorar la preparación jurídica, estableciendo como un método de enseñanza complementario lo que se ha denominado "enseñanza clínica", que permite prestar servicios profesionales a la comunidad por intermedio de los alumnos, bajo el control, dirección y orientación de académicos permanentes. También existen otras formas en que la universidad puede prestar servicios a la comunidad, como ser, la de realizar diversas labores de capacitación o difusión sobre problemas de interés para el público común. Este tipo de experiencia prácticamente no se ha realizado, dirigida al sector rural, en circunstancias que existen múltiples necesidades en este sentido.

Al respecto es posible pensar en múltiples formas en que la universidad pueda cumplir esta labor de extensión y difusión sobre todo al nivel campesino para que en definitiva tenga un mejor conocimiento de cuales son sus derechos y cuáles sus obligaciones, sus posibilidades de organizarse y de esta manera, colaborar en la solución a los principales problemas que le aquejan.

f) Relación del Programa con UNESCO y otros organismos internacionales

Para la mejor ejecución del Programa, FAO deberá procurar interesar y servir de elemento de coordinación para que otros organismos internacionales realicen acciones de apoyo a la enseñanza del Derecho Agrario.

Especial mención merece la relación que FAO deberá tener con UNESCO, por ser otro organismo del sistema de Naciones Unidas que realiza específicamente actividades en el campo de la enseñanza. FAO y UNESCO deberían iniciar actividades conjuntas en una rama especializada del Derecho que guarda estrecha relación con los objetivos fundamentales de la FAO y que deben constituir un apoyo importante para los programas de desarrollo rural de la región. En todo caso, el Grupo Regional estima que se deberán hacer esfuerzos especiales para coordinar y apoyar mutuamente las actividades que ambos organismos puedan realizar en este campo.

El Grupo Regional vería con suma complacencia que UNESCO, entre los programas normales que realiza al nivel universitario, pudiera, en colaboración con FAO, hacer esfuerzos especiales destinados a promover y desarrollar la enseñanza del Derecho Agrario.

5. Plan de Acción

Como se ha señalado, por recomendación del propio Grupo Regional, FAO está realizando en la actualidad una investigación sobre el estado de la

docencia y la investigación en Derecho Agrario al nivel universitario, en América Latina. Dicha investigación permitirá, asimismo, detectar las facultades y universidades que tienen cursos de grado y de post-grado en Derecho Agrario en la región. Sin duda que del análisis posterior de sus resultados se podrán deducir datos interesantes y mucho más precisos para formular un Plan de Acción.

No obstante lo anterior, el Grupo Regional estima que un Plan de Acción que permita trabajar por el progreso de la docencia del Derecho Agrario, debiera intentar realizar las siguientes acciones:

a) Programa de Post-grado en Derecho Agrario

Con el objeto de poder crear o fortalecer programas de Post-grado en Derecho Agrario en América Latina, serla conveniente que FAO realizara un estudio para determinar con mayor grado de aproximación los requerimientos y necesidades existentes en este sentido. Al mismo tiempo, el estudio deberá analizar las experiencias que actualmente se realizan para conocer los resultados alcanzados. Con base en estos datos se podría elaborar un proyecto que permitiera fortalecer aquellos programas actualmente en marcha y cooperar en la creación de algunos nuevos, donde las necesidades lo requieran.

b) Preparación de Profesores en Derecho Agrario

Para lograr la preparación de nuevos profesores de Derecho Agrario o el perfeccionamiento de los existentes dentro de plazos relativamente breves, FAO deberá promover y apoyar la celebración de Seminarios o Cursos Cortos con este objeto. Al respecto, se deberá promover y apoyar la celebración de por lo menos un Seminario o Curso en cada uno de los países de la región. Naturalmente que en algunos países, por su extensión o número de profesores existentes, podrá ser conveniente la celebración de más de un curso o seminario, y en otros podrán unirse los candidatos de varios países, en un solo curso o seminario.

c) Reuniones nacionales de Profesores de Derecho Agrario

Por otra parte, se debiera promover y apoyar la realización, en cada uno de los países de la región, de Reuniones Nacionales de Profesores de Derecho Agrario, con el objeto de analizar el contenido de los Programas, los métodos de enseñanza utilizados y otras materias técnicas o substantivas, que puedan llevar a unificar criterios y que, en definitiva, permitan perfeccionar la docencia de esta rama del Derecho en cada país en particular.

d) Preparación de materiales de enseñanza activa del Derecho Agrario

Con respecto a este tema se deberán realizar acciones que permitan contar, a la brevedad, con dicho material, en especial sobre cada uno de los campos referidos en el Capítulo II de este Informe. En otras palabras, se deberá producir o cooperar en la elaboración de material de enseñanza sobre la relación del Derecho Agrario con cada uno de los fines y principales medios de la política agraria. Este material debiera ser elaborado en forma interdisciplinaria y estará destinado a ser utilizado en toda América Latina, dejando posibilidades para que el profesor correspondiente lo adapte a las

necesidades de cada país. Por otra parte, este material deberá ser diferente, según esté destinado a la docencia en las Facultades de Derecho, o a las otras facultades relacionadas con la ciencia agropecuaria.

Asimismo, será necesario contemplar la posibilidad de contar con bibliografías selectivas elaboradas desde diversos puntos de vista sobre cada uno de los campos antes señalados, con el objeto de facilitar la docencia al nivel universitario de esta rama del Derecho.

e) Programa tipo de docencia

Para facilitar las acciones de promoción del Programa, se deberá, asimismo, intentar confeccionar un programa tipo para la docencia del Derecho Agrario, al nivel Latinoamericano, tanto en las escuelas jurídicas como en las otras relacionadas con la ciencia agropecuaria, tanto al nivel de grado como de post-grado.

f) Experiencias piloto

Con respecto a las acciones señaladas en las letras precedentes, b y c, el Grupo Regional estima conveniente se realicen, cuanto antes, algunas experiencias piloto que permitan confeccionar materiales que puedan ser utilizados en las experiencias posteriores y, al mismo tiempo, obtener recomendaciones que permitan perfeccionar en el futuro estas actividades.

g) Canalización de becas

Por último, se debe dejar especial constancia de la especial preocupación del Grupo Regional, de la necesidad de contemplar mecanismos que permitan canalizar becas para permitir a los profesionales de los diferentes países, la realización de estudios de post-grado en Derecho Agrario. El que los países puedan contar con personal especializado es de extraordinaria importancia no sólo para la docencia y la investigación en Derecho Agrario, sino también para los propios planes nacionales de desarrollo rural.

6. Consideraciones Finales

El Grupo Regional desea reiterar la importancia que tiene un programa de esta naturaleza. La formación de profesionales especializados en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, requiere como elemento previo el realizar acciones de preparación o perfeccionamiento de profesores y de personal académico especializados en ese campo. Sólo de esta manera se podrán afrontar y superar los diversos problemas que se observan en este sentido. Por lo demás, todas las acciones que se puedan realizar para el perfeccionamiento de la docencia al nivel universitario, resultan de gran beneficio para los países, por cuanto tienen un gran poder de irradiación. Por último, este tipo de acción significa, asimismo, una garantía para el progreso tanto teórico como práctico del Derecho Agrario.

El Grupo Regional se felicita del interés demostrado por el International Legal Center en este aspecto del Programa. Conocemos el apoyo que este Centro ha dado a experiencias similares en América Latina y los excelentes resultados alcanzados. El Grupo Regional espera que este instituto pueda continuar apoyando este aspecto del Programa, principalmente en lo que se refiere a canalizar recursos para proyectos y, al mismo tiempo, para aprovechar la experiencia que tiene en su elaboración y ejecución.

Por último, el Grupo Regional se felicita de la calidad del documento de trabajo presentado sobre la materia y manifiesta su interés en que sea publicado conjuntamente con el presente Informe.

C. EL SUBPROGRAMA DE CAPACITACION EN DERECHO AGRARIO

1. Introducción

Otro objetivo del Grupo Regional es proponer a la FAO un Plan de Acción y las líneas generales de un anteproyecto destinado a promover, participar y cooperar en la realización de acciones, a diferentes niveles, destinadas a permitir la capacitación y perfeccionamiento en Derecho Agrario. 1/ Con ello se pretende conseguir que las personas que intervienen en los diferentes programas de desarrollo rural, adquieran un mejor conocimiento de los aspectos jurídicos e institucionales, relacionados con su trabajo, y de esta manera, puedan participar más activa y eficazmente en dichos programas.

Al mismo tiempo, y tal como se ha manifestado en capítulos anteriores, se pretende que FAO promueva y colabore en el intercambio, coordinación y difusión de los esfuerzos que se están realizando en América Latina, en materia de Derecho Agrario y, por lo tanto, en capacitación en esta rama del Derecho.

El tema de la capacitación fue tratado por el Grupo Regional en la Segunda y Tercera Reunión, con el objeto de fijar algunos criterios para la formula-

---

1/ El anteproyecto correspondiente se encuentra incluido como Anexo N° 15.

ción de un Subprograma destinado a dar capacitación jurídica a funcionarios públicos de diferentes niveles del sector agrícola, jueces agrarios y profesionales de diversas disciplinas, vinculadas a la actividad agraria, con el objeto de apoyar los planes y programas nacionales de desarrollo rural. En esta última reunión se contó con los documentos de trabajo denominados: "Anteproyecto de Capacitación de Funcionarios Públicos en Derecho Agrario", elaborado por el Profesor de Derecho Agrario de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia, Dr. Mario Suárez Melo, y "Consideraciones sobre Capacitación en Derecho Agrario para Abogados del Sector Público Agrícola", elaborado por el doctor Ivo Alvarenga, de la Sub Dirección de Legislación de FAO, Roma. Ambos documentos fueron conocidos y analizados por el Grupo Regional, por lo que constituyen parte integral del presente Informe. Por tal razón, algunas partes de estos documentos son reproducidas en este Subcapítulo, sin cita previa.

2. Concepto de la Capacitación

Para los efectos de este Informe se entiende por capacitación el proceso no formal de enseñanza-aprendizaje, que se efectúa a través de actividades extra curriculares, que se manifiestan en eventos tales como seminarios, reuniones, cursos cortos, conferencias, destinados a proporcionar un mejor conocimiento de las materias relacionadas con el trabajo que desempeña el sujeto y una visión crítica de la realidad donde se desenvuelve, para lograr su participación activa en los planes de desarrollo.

En este sentido la capacitación es un proceso de comunicación cultural que exige interacción, entre quien la imparte y quien la recibe, y no un simple entrenamiento en cuyo desarrollo se entregan diferentes dosis de conocimientos.

Se trata, poi tanto, de promover una actitud de diálogo, que produzca en los funcionarios públicos del sector -agrario una mentalidad crítica, permitiéndoles examinar la realidad del sector, de sus instituciones, de la forma cómo éstas se ejecutan y relacionar todas estas circunstancias para contribuir a que la aplicación de los principios y las regulaciones del Derecho Agrario se hagan según sus fines y objetivos.

Las actividades concretas en que puede materializarse un programa de esta naturaleza, pueden ser muy variadas, dependiendo de las oportunidades y circunstancias. En el hecho, este proceso de comunicación cultural puede abarcar todas aquellas actividades que estimulen el desarrollo de la conciencia del individuo, frente a la realidad. Una enumeración por vía de ejemplo, comprendería seminarios, cursos cortos, reuniones, charlas, grupos o talleres de discusión, capacitación recíproca, conferencias, adiestramiento en servicio, etc., dedicadas especialmente a diferentes aspectos del Derecho Agrario.

Al mismo tiempo, no se puede olvidar la existencia continua de numerosas actividades de capacitación sobre diferentes aspectos del desarrollo rural, en las cuales no se da suficiente consideración a sus aspectos jurídicos e institucionales. El programa, por tanto, deberá también efectuar acciones para que se tenga en cuenta el Derecho Agrario en esas actividades.

3. Importancia de un Subprograma de Capacitación en Derecho Agrario

Mediante este Subprograma se pretende ejecutar diversos tipos de actividades para colaborar en la solución de algunos de los problemas que se observan con mayor frecuencia en la formulación e implementación de los planes nacionales de desarrollo rural, cuales son el desconocimiento de los principios técnicos generales que deben establecer las leyes para solucionar algunos problemas agrícolas, el desconocimiento de las normas mismas y sus objetivos que dificultan su aplicación, la falta de un sano juicio crítico sobre las leyes vigentes o la falta de conocimiento de cómo regular algunas situaciones existentes. Al mismo tiempo, un programa de actividades de esta naturaleza pretende conocer los resultados obtenidos en algunos países mediante la aplicación de algunas leyes que regulan determinadas instituciones jurídicas y obtener experiencias que pueden ser de interés para otros. Asimismo, pretende llamar la atención sobre problemas o diversos aspectos del desarrollo rural, que requieren de acciones de tipo jurídico, como asimismo, dar a conocer nuevas instituciones jurídicas o nuevos contenidos de instituciones existentes, que pueden resultar importantes para el desarrollo rural.

También se posibilita mediante este tipo de capacitación, el proporcionar los conocimientos mínimos de técnica jurídica para mejorar la sistematización y contenido de los cuerpos legales, que es otro de los defectos que con mayor frecuencia se observan en la región.

En general, se puede decir que mediante este Subprograma se pretende proporcionar conocimientos que permitan mejorar la aplicación y eficacia de las normas, tanto al nivel administrativo como jurisdiccional, así como en el contenido y ordenamiento de las mismas, y llamar la atención sobre diversos aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

Ahora bien, el hecho que el Subprograma de Capacitación deba hacer énfasis en la normativa jurídica y en su aplicación práctica, no impide, y por el contrario, obligará continuamente en sus diferentes actividades y según los distintos tipos de públicos, a referirse tanto al deber ser del Derecho Agrario, como a la confrontación de las normas con la realidad. La confrontación constante de las diferentes vertientes del fenómeno jurídico permiten ir creando un espíritu crítico frente a la norma legislada y su interpretación frente a la realidad social; como consecuencia, estará creando las habilidades para precisar el verdadero valor social de las normas en un momento histórico dado.

Por este camino se llegaría a la comprensión de las normas jurídicas agrarias y de las realidades locales que se pretenden regular. La capacitación pretende, en esta forma, aproximar a los funcionarios públicos al "derecho vivo", al "derecho de acción", superando el concepto de que lo jurídico forma parte de algo intrincado, inexplicable y distante, que sólo logra ser entendido por los especialistas. Se plantea así un proceso de doble vía: de un lado se transmite el contenido y alcance de las nuevas instituciones jurídico-agrarias, para que se interpreten y apliquen conforme a sus fines teleológicos, y de otro, se recibe de los participantes en el programa una permanente evaluación sobre la eficacia de la norma y sobre la adaptación

de la ley a la realidad. En esta forma, la capacitación adquiere una dimensión adicional, pues permite, además, el perfeccionamiento creciente de las instituciones jurídicas agrarias.

De lo anterior se deduce la importancia de un Programa de esta naturaleza, que permite no solamente proporcionar mayores conocimientos jurídicos o formación jurídica a los funcionarios encargados de actuar en las diversas fases de los programas de desarrollo, sino al mismo tiempo permite ir confrontando las normas con la realidad, para ir perfeccionando los sistemas jurídicos existentes, lo que en definitiva garantizará encauzar los procesos de cambio social por medio del derecho.

Por otra parte, este Subprograma permitiría realizar diversos tipos de acciones destinadas a identificar y proponer soluciones para remover los obstáculos jurídicos e institucionales que afectan la integración regional agropecuaria.

Como consecuencia, se podrá mejorar y reforzar la capacidad de FAO de prestar asistencia técnica a los países de la región en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

4. Elementos que definirían una Política de FAO en materia de capacitación en Derecho Agrario"

a) Objetivos específicos de un Subprograma de Capacitación en Derecho Agrario

El Grupo Regional se permite proponer a continuación cuáles debieran ser los objetos específicos que debiera tener un Subprograma regional destinado a promover, participar y cooperar en la realización de diversos tipos de acciones encaminadas a capacitar en Derecho Agrario a las personas que intervienen en los programas de desarrollo rural.

Los referidos objetivos específicos son los siguientes:

i. Promover, apoyar y asesorar la realización por parte de organismos nacionales e internacionales, de proyectos y actividades de capacitación en Derecho Agrario.

ii. Promover, apoyar y asesorar la inclusión de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, dentro de las diferentes actividades no-jurídicas de capacitación que realicen organismos nacionales e internacionales .

iii. Promover, formular y desarrollar proyectos destinados a la ejecución de diversos tipos de actividades de capacitación en Derecho Agrario, fundamentalmente, aquéllas destinadas a permitir el intercambio de experiencias y el progreso de aquellas instituciones jurídicas agrarias que resulten indispensables para el desarrollo rural.

iv. Promover y apoyar la realización de esfuerzos nacionales e internacionales, destinados a identificar y remover los obstáculos jurídicos e institucionales que afectan el proceso de integración regional y subregional agropecuaria.

v. Mejorar y reforzar la capacidad de FAO de prestar asistencia técnica a los países en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, o en aspectos técnicos relacionados con la capacitación en Derecho Agrario.

b) A quién se imparte

Uno de los primeros elementos que es necesario considerar para formular una política en este campo, es definir cuáles son los sectores a que irán dirigidas las actividades de capacitación en Derecho Agrario. Esta puede ser impartida dentro de una gama extraordinariamente amplia de posibilidades, que pueden ir desde el personal superior de la administración pública hasta los campesinos en las áreas rurales.

Si se intenta una clasificación de estos sectores, se puede decir que está formado de la siguiente manera:

i. Funcionarios públicos pertenecientes a Ministerios, entes autárquicos, organismos especializados y, en general, aquellos organismos encargados de la aplicación de la ley, incluyendo organismos jurisdiccionales, como son los tribunales judiciales o administrativos.

ii. Profesionales, ya sean abogados o de otras profesiones vinculadas a lo agrario, como ser ingenieros agrónomos o forestales, médicos veterinarios, etc.

iii. Agricultores y campesinos.

Dada la imposibilidad de realizar simultáneamente acción de capacitación que permita cubrir adecuadamente tan amplia gama de públicos, el Grupo Regional es de opinión, que, en una primera etapa, estas acciones deberían dirigirse fundamentalmente a las dos primeras categorías de públicos, pero restringiéndolas a los funcionarios públicos y profesionales vinculados al sector agrícola y jueces agrarios. Este tipo de público permite aumentar las posibilidades de impacto a nivel nacional, sobre todo si las acciones se dirigen al personal directivo, profesional y técnico de la administración.

Sin desconocer la importancia de un Programa destinado a campesinos, esta posibilidad se ve difícil en una primera etapa del programa, por la diversidad y número de aquéllos. Estima el Grupo Regional que más bien el programa deberá capacitar capacitadores que puedan posteriormente trabajar al nivel de agricultores y campesinos. En todo caso, un programa de capacitación en Derecho Agrario destinado a los campesinos debería estar dirigido en primer términos a dirigentes de organizaciones de tipo sindical o de beneficiarios de programas de reforma agraria.

Desde otro punto de vista y en cuanto al contenido de la capacitación, se deberá distinguir entre aquéllos que tienen formación jurídica previa y aquéllos que no la tienen, ya que, naturalmente variará la profundidad de los conceptos jurídicos que podrán manejar unos y otros.

En el caso de los funcionarios de Gobierno, se debiera procurar trabajar en estrecho contacto con los Organismos Nacionales de Capacitación, tanto

para promover la creación de actividades en este sentido, como para apoyar las existentes. En el caso de los profesionales sería recomendable trabajar en coordinación con los respectivos colegios profesionales.

Si existiera la posibilidad de trabajar con agricultores y campesinos, las actividades correspondientes debieran ser canalizadas a través de los respectivos organismos de base, como ser cooperativas, sindicatos, asociaciones de usuarios, asociaciones de empresarios, etc.

c) Quién la imparte

Respecto del personal que imparta la capacitación en Derecho Agrario, ellos deberían ser fundamentalmente especialistas nacionales. Sólo sería conveniente utilizar expertos extranjeros cuando sea necesario suplir la carencia de personal nacional en algún campo específico.

La capacitación debiera otorgarse fundamentalmente a través de los organismos nacionales de capacitación, como ICIRA en Chile, CENCIRA en Perú, CIARA en Venezuela, PNCA en Colombia, etc., o a través de universidades que cuentan con las instalaciones y experiencias para este tipo de Programas. En este último caso, se debiera contar con el especial apoyo de las respectivas Escuelas de Derecho.

También debiera contemplarse la participación activa de los respectivos Colegios Profesionales y de los Institutos especializados en Derecho Agrario.

En lugares donde no se cuente con la infraestructura adecuada, se debiera trabajar en contacto directo con las instituciones beneficiadas.

Por otra parte, se estima conveniente que el Programa mantenga un estrecho contacto con otros organismos internacionales que desarrollan o pueden desarrollar actividades en este sentido, IICA, UNESCO, OIT, etc., con el objeto de coordinar su acción y, al mismo tiempo, intercambiar experiencias.

d) Contenido de la Capacitación en Derecho Agrario según los diferentes tipos de beneficiarios

Partiendo del concepto de capacitación ya expuesto, y teniendo en cuenta la variedad de públicos que participan en el programa, na sería posible precisar un contenido único para el programa de capacitación en Derecho Agrario; por lo tanto, él variará según los diversos niveles, necesidades y la formación jurídica previa existente.

Asimismo, el contenido del programa se verá fuertemente influenciado en cada país por las políticas nacionales de desarrollo rural. Es evidente que en unos países se han producido cambios profundos en las estructuras rurales, en otros los cambios han sido graduales, y en algunos se mantienen instituciones y regulaciones positivas que permiten la supervivencia de situaciones antieconómicas e injustas. Manteniendo siempre el Derecho Agrario como un instrumento del cambio, dentro de una concepción finalista y conductual, los contenidos del programa de capacitación deberán ser funcionales y flexibles, adaptándose a la realidad de cada país, pero propiciando siempre su cuestionamiento y progresiva superación.

Por otra parte, a nivel de país, el contenido del programa variará también internamente, según la jerarquía, la especialización o la preparación previa de los participantes. Teniendo presente este hecho, resulta útil formular una indicación de algunos criterios generales:

i. Proporcionar conocimientos específicos sobre legislación agraria. Aunque a primera vista este enunciado puede parecer obvio para los funcionarios con formación jurídica, lo cierto es que, tanto los abogados al servicio de ministerios e institutos como los jueces e inspectores, en la mayoría de los casos, son producto de la formación tradicional de las facultades de derecho que como se ha señalado, salvo algunas excepciones, han omitido en sus programas la enseñanza del derecho agrario, como cuerpo de principios y normas independientes de la legislación civil. Por tanto, el problema consiste en obtener que los actuales encargados de la interpretación y aplicación de las normas agrarias, lo hagan de acuerdo con los fines de estos ordenamientos y del respectivo plan de desarrollo rural. Como criterio general, debe expresarse que no se trata de la divulgación detallada de todas las reglamentaciones relacionadas con el sector agrario que por su extensión requeriría de una verdadera especialización, sino de las normas y procedimientos destinados fundamentalmente a facilitar el trabajo del sujeto, entre las cuales se comprenderán aquéllas referentes a los programas nacionales de reforma agraria.

Entre los funcionarios que carecen de formación jurídica previa, más que el conocimiento detallado de las normas, la capacitación deberá enfatizar en los objetivos de las instituciones jurídicas agrarias, que son de mayor aplicación del sujeto, y al mismo tiempo, en el papel del Derecho como instrumento de cambio social, de manera que comprenda los fundamentos del trabajo que le corresponde desempeñar dentro de los complejos mecanismos de un Estado que pretende lograr encauzar el desarrollo rural por la vía jurídica. Al mismo tiempo, será necesario incluir aspectos relativos a la institución donde trabaja el sujeto, para que comprenda los objetivos, metas y la política de su servicio, su estructura interna y la forma en que aquéllos enlazan con la planificación sectorial, y en definitiva, con el plan de desarrollo rural.

ii. Transmitir la relación existente entre el Derecho Agrario y los fines y medios de la política agraria. El esfuerzo de capacitación no puede quedar limitado simplemente a la transmisión del texto de las normas jurídicas, sino que permanentemente deberá ir confrontado a éstas con el deber ser del derecho, la relación que existe en el derecho y la sociedad y del cómo las normas son instrumentos destinados a la obtención de determinadas metas económicas y sociales en el sector rural.

Lo anterior regirá tanto para los funcionarios con formación jurídica previa, como aquéllos que no la tienen, pero naturalmente con distinto énfasis.

iii. Aportar elementos interdisciplinarios que permitan confrontar la norma con la realidad. En el caso de aquéllos que' tienen formación jurídica previa, se debe señalar que normalmente carecen de preparación para determinar la eficacia de las normas en el sector rural. En otros casos, la aplicación

de la norma exige el conocimiento de conceptos agroeconómicos que le permitan el abogado verificar si los supuestos que la ley ha previsto se cumplen o no en la realidad. En uno y en otro caso, se requiere estimular "una familiarización" del abogado con nociones generales de otras disciplinas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos productivos y con aspectos sociológicos y económicos que, en conjunto, le habiliten para la mejor interpretación y aplicación de las normas.

En el caso de los funcionarios sin preparación jurídica previa, también será necesario acompañar la capacitación en Derecho Agrario con elementos interdisciplinarios que les permita comprender en mejor forma los fundamentos sociales y económicos de las normas.

iv. Ser gradual y rápida. Los funcionarios que prestan sus servicios en el sector rural normalmente han sido educados dentro de conceptos tradicionales, que se han ido cimentando en el medio social en que viven. En ese hecho puede resultar "congestionante" tratar en un primer intento oe cambiar las concepciones tradicionales que han asimilado a fuerza de convivir con ellas. Por tanto, el sistema de capacitación debe ser "por etapas" para, gradualmente, ir ascendiendo en la comprensión y aceptación de nuevos esquemas. Desde luego, la velocidad que debe imprimirse a la capacitación estará en función directa del grado de motivación de los grupos humanos que en ella participen.

v. Ser funcional. Con esto se quiere significar que la capacitación debe ser en función de la etapa del desarrollo agrario que se esté viviendo en cada país. Si se está haciendo énfasis en la afectación de tierras, os funcionarios deben estar enterados de las instituciones jurídicograrias que permiten realizar y agilizar esta etapa de destrucción de la .mtigua estructura agraria. Si superada la etapa de afectaciones, el enfasis se coloca en la etapa de organización de las nuevas unidades productivas que han de reemplazar a las antiguas, entonces la capacitación en lerecho agrario tendrá como principal objetivo divulgar los criterios y normas jurídicas destinadas a evitar la reconstitución de la antigua estructura y a dar estabilidad a las nuevas células productivas, ya se trate de explotaciones individuales o de formas asociativas de producción. Cabrían por tanto, en esta etapa todas las reglamentaciones destinadas a la reorganización de los servicios que el Estado presta en el sector agropecuario, en función de la nueva estructura agraria. La funcionalidad de la capacitación conlleva la flexibilidad de la misma.

Ahora bien, en los dos casos, es decir, tratándose de funcionarios públicos con formación jurídica previa o que carezcan de ella, la capacitación deberá convertirlos en "multiplicadores" para lograr un efecto de encadenamiento" indispensable a efecto de obtener la masividad del esfuerzo.

Si se pierde de vista el alcance señalado al concepto de capacitación, se esperimentará la tendencia a recargar de contenidos el programa, desdibujando su finalidad inicial y convirtiéndolo en un reducido experimento que, por la profundidad asignada, no llegará sino a un pequeño número de participantes.

De un lado, los funcionarios inicialmente capacitados deben servir de capacitadores de otros funcionarios, y de otro, deben ejercer actividades de capacitación frente a empresarios y campesinos. En consecuencia, se debe tender a que los funcionarios puedan desarrollar paralelamente aptitudes que les permitan en su trato diario conotros funcionarios, con empresarios y campesinos, o en actividades específicas de capacitación, ir difundiendo el espíritu y la letra de este nuevo derecho. No utilizar a los funcionarios como multiplicadores de estas ideas, además de un desperdicio injustificable, equivaldría a aplazar indefinidamente las posibilidades reales de un programa de capacitación campesina, pues el alcance masivo que implicaría, requeriría recursos humanos y de capital que no están normalmente al alcance de los países de América Latina.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede señalar que la capacitación de aquellos funcionarios de la administración pública, que trabajan a nivel de dirección, de los diversos organismos que componen el sector agrícola, debe ir dirigida a otorgarles una preparación adecuada en la legislación que deben aplicar para lograr los fines del Derecho Agrario y el cumplimiento de los objetivos particulares del Plan de Desarrollo Rural, y como consecuencia, de las leyes que reglan las diversas instituciones agrarias, no sólo para que las conozcan, sino fundamentalmente también para formarles un sentido crítico de su propia legislación. Al mismo tiempo, deberán ser entregadas las bases de nuevas instituciones jurídicas necesarias para el desarrollo rural y que el país pueda carecer, o no estar correctamente formuladas. De esta manera se espera que ellos puedan utilizar el derecho como instrumento de desarrollo, y al mismo tiempo, puedan influir posteriormente en los cambios de legislación que sean necesarios.

Especial mención merece la capacitación que debiera dirigirse específicamente a los funcionarios de la rama jurisdiccional, que debe estar dirigida a aumentar sus conocimientos del Derecho Agrario, con el objeto de evitar que los criterios que aplican para la solución de los diversos litigios que les toca conocer sean los del Derecho Civil o los del Derecho Administrativo, cuando se trata de magistrados de lo contencioso-adrainistrativo, lo que muchas veces va en contra del espíritu social que anima esta rama del Derecho y hace que la jurisprudencia en vez de ser un factor del progreso del mismo, sea de estancamiento y desviación de su auténtico sentido y de los principios que impregnan las leyes.

En algunos casos es posible pensar que la labor de perfeccionamiento de los jueces debiera ser hecha directamente por las universidades, a través de Programas de Post-grado. Sin embargo, ello no será siempre posible y, por lo tanto, resultará más fácil acudir a programas de capacitación especialmente dirigidos a estos funcionarios del poder judicial. En ese caso se deberá tener presente que estos jueces agrarios también necesitan de formación interdisciplinaria y que dado que los límites entre los actos de la administración y los del poder judicial son cada vez más tenues, resulta altamente enriquecedor y, por lo tanto, necesario, el posibilitar el diálogo con los funcionarios de la administración para una mejor comprensión mutua de los problemas que enfrentan los programas de desarrollo rural.

e) Métodos de Capacitación

Al respecto, ya se ha señalado en este subcapítulo, cuáles son algunos de los más importantes métodos de la capacitación; la utilización de cualquiera de ellos dependerá de los objetivos del respectivo proyecto o, en definitiva, de la actividad que se estime necesario realizar.

El Grupo Regional estimó, por tanto, no conveniente señalar determinados métodos de capacitación que deban ser utilizados por el programa. Lo anterior no impide que el programa tenga como preocupación permanente, la búsqueda de nuevos métodos de capacitación más eficacez y adaptables a las necesidades del Desarrollo Rural por la vía del Derecho.

En todo caso, se permite hacer presente la conveniencia, que en algunos casos se utilice la trilogía seminario-investigación-cursos cortos. El seminario, con el objeto de reunir técnicos de cierto nivel y de diferentes disciplinas para discutir un determinado problema jurídico y sus implicaciones sociales y económicas. De las conclusiones del seminario se pueden obtener las líneas generales que permitan diseñar una investigación jurídica agraria, destinada a verificar algunas de las hipótesis fundamentales, manifestadas en esa reunión técnica. Una vez realizada la investigación, es posible realizar con mejores conocimientos, los cursos cortos destinados a capacitar funcionarios en las materias que se trate. También resulta interesante la posibilidad de utilizar métodos activos de capacitación donde se puede combinar la docencia y la investigación para que el alumno tenga un mejor conocimiento del derecho en acción.

Por último y en forma general, se permite recomendar que las actividades de capacitación que desarrolle el Subprograma debieran ser de corta duración. La experiencia ha demostrado que los cursos largos son difíciles de realizar a través de un programa de esta naturaleza, por las necesidades de personal docente que demandan en forma permanente. Al mismo tiempo, los Gobiernos se resisten, con razón, a enviar a estas actividades largas de capacitación a sus mejores técnicos, lo que, naturalmente disminuye la calidad del curso. Como se ha señalado en el subcapítulo anterior, estos cursos largos constituyen actividades de especialización que deben estar a cargo de las universidades que poseen las instalaciones y recursos docentes para organizarlos.

f) El Subprograma y los organismos nacionales de capacitación

El Grupo Regional considera que este Subprograma debiera desarrollarse fundamentalmente a través de los organismos oficiales de capacitación de cada país, como el CIARA en Venezuela, el PNCA en Colombia, el CENCIRA en el Perú, y el ICIRA en Chile, etc.

En muchos países, sin embargo, para desarrollar determinadas actividades, ya sea porque no existen los referidos organismos oficiales de capacitación, o bien porque no existe una política coordinada en este sentido y cada institución desarrolla labores de capacitación, deberá relacionarse directamente con alguna de las instituciones del sector público agrícola.

En otros casos se puede buscar promover acciones del programa a través de las universidades. Esta forma de actuar resulta particularmente interesante en el caso de la capacitación que se pueda prestar a los jueces agrarios y también a los líderes de las organizaciones campesinas y a las organizaciones mismas.

El Grupo Regional junto con reiterar la necesidad y la importancia de este Subprograma, hace presente que para poder implementarlo a nivel nacional se necesita naturalmente el apoyo de las autoridades de Gobierno respectivo; ello permite precisar en mejor forma los niveles que trabajará el programa y, asimismo, permite ajustar el contenido de las actividades a los objetivos de los planes nacionales de desarrollo rural.

Las relaciones del Programa con los organismos oficiales deberá ser tanto para promover la realización de actividades específicas de capacitación en Derecho Agrario, como también para promover la inclusión de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, en las diferentes actividades de capacitación que esos organismos realicen.

g) Papel de la FAO

El Grupo Regional estima que la función primordial de la Oficina Regional de la FAO deberá ser la de promover la realización de actividades de capacitación en Derecho Agrario.

Asimismo, FAO deberá prestar asistencia técnica, tanto para la ejecución de las referidas actividades de capacitación, como también directamente a los Gobiernos que lo requieran en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

Por otra parte, FAO deberá también preocuparse de la preparación y ejecución de algunos proyectos concretos de capacitación en Derecho Agrario, destinados a beneficiar a los públicos señalados como prioritarios.

En aquellos países donde resulte compatible con las políticas nacionales de desarrollo, se deberá también promover y prestar asistencia técnica para la realización de actividades de capacitación en Derecho Agrario, dirigidas directamente a los líderes de las organizaciones campesinas, y en preparar capacitadores que puedan posteriormente realizar acciones al nivel de las organizaciones de base.

Por otra parte, FAO deberá dar especial importancia a la realización de diversos tipos de actividades, tanto a nivel nacional como internacional, destinadas tanto a la promoción como a permitir el intercambio de experiencias sobre determinadas instituciones jurídicas agrarias que resulten prioritarias para los planes de desarrollo rural y para los fines de la política agraria.

Sin desconocer el papel que otros organismos internacionales pueden jugar en este sentido, FAO deberá hacer esfuerzos para procurar servir de elemento de coordinación de las actividades de capacitación en Derecho Agrario que ejecutan este tipo de organismos, con el objeto de lograr que las acciones produzcan mayor impacto y, al mismo tiempo, evitar su duplicidad.

Al haber coordinación en este sentido, no sólo se conseguiría ampliar el campo de acción, tanto en personas como en instituciones a los cuales podrían llegar los efectos de subprogramas, sino también disminuir costos y usar en mejor forma los recursos humanos existentes.

Para poder concretar y realizar este subprograma de capacitación, es urgente que FAO prepare un proyecto de acción para poder presentarlo a alguna entidad financiera internacional, a fin de conseguir los recursos necesarios.

En su primera etapa el anteproyecto que se prepare, deberá, sin duda, tener cierto grado de generalización en el contenido de las actividades, pero a medida que se avance en su ejecución y mediante un estrecho contacto con las autoridades nacionales, se podrán ir atacando problemas más concretos, y de esta manera, servir en mejor forma a los planes nacionales de desarrollo rural.

Un aporte importante de FAO puede ser su especial preocupación por asesorar a los Gobiernos en desarrollar nuevos métodos de capacitación específicos para el Derecho Agrario y en el mejoramiento de los existentes, adaptados a las necesidades de los diversos tipos de públicos que requieren de este tipo de capacitación.

El Grupo Regional ve con especial interés el apoyo que para la formulación y ejecución del subprograma de acción pueda prestar la Subdirección de Legislación de FAO, Roma.

h) Campos prioritarios de acción

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Grupo Regional, estima que el subprograma de capacitación en Derecho Agrario debiera dar prioridad a la acción en los siguientes campos:

i. Realizar acciones de capacitación al más alto nivel de funcionarios públicos, legisladores y profesionales para permitir el intercambio de experiencias sobre temas de especial y urgente interés para el desarrollo del Derecho Agrario en la región, en especial aquéllos mencionados en el Capítulo II del presente Informe.

ii. Realizar acciones de capacitación en Derecho Agrario para jueces agrarios, abogados y otros profesionales que trabajan en los organismos del sector público agrícola y, en general, a los funcionarios públicos que tengan responsabilidad administrativa en la planificación, ejecución y aplicación de las políticas agrarias en los respectivos países.

iii. Realizar acciones de capacitación en Derecho Agrario dirigidas hacia los profesionales y técnicos de campo, como ser, abogados, ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, ingenieros forestales, peritos agrícolas, sociólogos, economistas, etc.

iv. Desarrollar, perfeccionar y divulgar nuevos métodos de capacitación, especialmente aplicables a los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural y dirigidos a diversos tipos de públicos.

5. Plan de Acción

Teniendo en cuenta los campos prioritarios de acción antes mencionados el Grupo Regional acordó recomendar a la FAO el siguiente Plan de Acción, para trabajar en capacitación en Derecho Agrario:

a) Para poder contribuir al progreso del Derecho Agrario y en especial, apoyar el mejoramiento del sistema jurídico rural de los países, FAO debiera realizar o apoyar la realización de seminarios interdisciplinarios dirigidos al más alto nivel de funcionarios públicos, legisladores y profesionales de diversos países, sobre temas de especial y urgente interés, en especial aquéllos mencionados en el Capítulo II de este Informe u otros que puedan ser recomendados por las Conferencias Regionales.

b) Para aumentar el nivel de conocimientos del Derecho Agrario y en especial contribuir al mejoramiento de la legislación agraria en los países, FAO debiera promover y apoyar la realización de seminarios o cursos cortos nacionales para distintos tipos de funcionarios o profesionales con responsabilidad administrativa, con o sin preparación jurídica, que trabajen al nivel de planificación, ejecución y aplicación de los planes y programas nacionales de desarrollo rural.

c) Para elevar el nivel de conocimiento del Derecho Agrario y en especial mejorar la aplicación de las normas legales y de esta manera contribuir al mejor logro de los planes de desarrollo rural, FAO debiera promover y apoyar la realización de seminarios, reuniones o cursos cortos nacionales dirigidos a profesionales y técnicos que trabajan a nivel de campo, con o sin formación jurídica previa.

En este sentido la acción del programa debiera estar destinada fundamentalmente a crear las condiciones para que sean los propios organismos nacionales que otorguen este tipo de capacitación, con el objeto final de preparar capacitadores que puedan actuar al nivel de las organizaciones campesinas.

Al respecto y en el largo plazo, es necesario ejecutar acciones en cada uno de los países de la región.

d) Entre aquellos países que se interesen, el programa deberá promover y apoyar la realización de actividades de capacitación recíproca en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural. Mediante este tipo de acciones se pretende apoyar el intercambio, por tiempo limitado, de técnicos o profesionales que trabajan en organismos del sector agrícola, cuyas experiencias en determinados campos especializados puedan ser útiles o beneficiosas para organismos similares en otro país.

e) Especial preocupación deberá tener el Programa en la búsqueda, divulgación y desarrollo de nuevos métodos de capacitación en Derecho Agrario, que puedan posteriormente ser utilizados por los países desde el nivel campesino hasta el máximo nivel de la administración pública.

Al respecto, podría ser de interés que el Programa hiciera un análisis y en lo posible, una cierta evaluación de los métodos actualmente en uso, para conocer cuáles resultan más recomendables de utilizar en los diversos niveles de una capacitación, especialmente dirigida a los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

f) Pror último, el Programa deberá prestar asistencia técnica a los países que lo soliciten, en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural, ya sea por intermedio de sus propios técnicos o por intermedio de consultores especialmente contratados.

6. Consideraciones finales

El Grupo Regional se felicita del aporte que han constituido los documentos de trabajo sobre capacitación en Derecho Agrario, presentados a la última reunión y se permite manifestar su interés en que ellos sean publicados, conjuntamente con el presente Informe.

Al mismo tiempo, espera que el interés demostrado por el International Legal Center y la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, pueda verse prontamente transformado en acciones de apoyo a este subprograma.

Por Último, se permite manifestar la importancia que tendrá para este subprograma, la secretaría técnica, tanto en cuanto a la formulación de proyectos, como en cuanto a las acciones de asistencia técnica que podrá prestar a los gobiernos en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural. Será importante que dicha secretaría técnica, tome pronto contacto con los organismos nacionales de capacitación y algunos servicios públicos del sector agrícola, principalmente los de reforma agraria, con el objeto de poder iniciar a la brevedad algunas de las acciones propuestas.

CAPITULO VI - TAREAS RECOMENDADAS POR EL GRUPO REGIONAL Y REALIZADAS DURANTE EL PERIODO DE REUNIONES

A. Introducción

Para el mejor logro de los objetivos del Grupo Regional, durante este ciclo de actividades fue necesario realizar diversas acciones de apoyo.

En sus inicios esta tarea fue realizada por personal de la Oficina Regional de la FAO y consistieron fundamentalmente en las labores de constitución y preparación de la Primera Reunión del Grupo Regional.

Como consecuencia de diversas recomendaciones hechas por el Grupo Regional en la referida primera reunión, la Oficina Regional constituyó una pequeña secretaría técnica, que al mismo tiempo de preparar las reuniones futuras, coordinara y ejecutara diversos tipos de acciones que se estimaban necesarias para un mejor logro de sus objetivos y que, al mismo tiempo, sirvieran para sentar las bases que permitieran dar cierta continuidad a la labor iniciada.

Por considerar de interés algunas de las actividades realizadas por la FAO, con el apoyo financiero del International Legal Center, durante el período de reuniones, por cuanto ellas han sido de provecho para las actividades del propio Grupo Regional, y además por cuanto ellas representan el inicio del cumplimiento de las recomendaciones que contiene este documento, a continuación se informa de los principales logros al respecto.

En gran parte estas tareas fueron realizadas por la secretaría técnica antes referida, algunas de ellas con la colaboración de consultores especialmente contratados.

B. Actividades de Coordinación

1. Inventario de personas e instituciones

Durante la Primera Reunión, el Grupo Regional estimó indispensable empezar a confeccionar un inventario preciso y detallado de las personas e instituciones que se ocupan de problemas agrarios. Estas tareas se iniciaron solicitando la cooperación a los miembros del Grupo Regional y a algunas instituciones especializadas en Derecho Agrario, mediante el envío de la información que tuvieran disponible para confeccionar, en forma selectiva, una nómina de las personas e instituciones relacionadas con el Derecho Agrario en la región. Estos datos fueron complementados con la información disponible en la Oficina Regional.

Al respecto, se recibió una excelente cooperación, la que ha permitido organizar un fichero con una primera información de prácticamente todos los

países latinoamericanos. El número de fichas por países es el siguiente:

Argentina	80
Bolivia	5
Brasil	88
Colombia	73
Costa Rica	2
Cuba	1
Chile	18
Ecuador	7
El Salvador	4
Guatemala	3
Haití	1
Honduras	3
México	60
Nicaragua	5
Panamá	2
Paraguay	3
Perú	35
Rep. Dominicana	1
Uruguay	1
Venezuela	70
Total fichas	462

Las fichas anteriores representan sólo una primera información por cuanto aún faltan nombres de personas e instituciones de diversos países y en algunos casos se necesita un proceso de verificación y complementación de los datos disponibles. En todo caso, esta información deberá ir siendo verificada, completada y actualizada constantemente.

2. Cuestionario sobre docencia, investigación y coordinación en Derecho Agrario

Aprovechando la información recogida, con el objeto de perfeccionar el inventario y, al mismo tiempo, recoger algunos antecedentes que permitieran apoyar el conocimiento que se tiene de lo que está sucediendo con la docencia y la investigación en Derecho Agrario en América Latina, se estimó conveniente confeccionar un cuestionario sobre la materia, con el objeto de enviarlo al total de personas e instituciones individualizadas en las fichas antes referidas.

El envío de este cuestionario se realizó por primera vez en el mes de julio y agosto de 1974. En noviembre del mismo año se reiteró a quienes no habían contestado y se envió a las personas cuyos datos se obtuvieron como resultado del primer envío; esta vez, con exclusión de las instituciones del sector público agrícola, dado que el cuestionario estaba dirigido fundamentalmente a las universidades. Copia de este cuestionario y de la carta de envío, se encuentran en el Anexo N° 12.

El número de respuestas obtenidas fue el siguiente;

Argentina	18
Bolivia	5
Brasil	24
Colombia	18
Costa Rica	1
Chile	7
Ecuador	2
El Salvador	2
Guatemala	1
México	9
Nicaragua	3
Paraguay	3
Perú	11
Venezuela	10
Total respuestas	114

El porcentaje de respuestas de casi un 25 por ciento, se estima muy bueno para este tipo de investigación, por cuanto se trataba de un cuestionario complejo. Las respuestas obtenidas han permitido obtener una valiosa información, principalmente, respecto de las características de la enseñanza del Derecho en general, y en particular, respecto del Derecho Agrario, individualización de cátedras de esta rama del Derecho, características del curriculum y métodos de enseñanza utilizados, opiniones sobre algunas características del Derecho Agrario y existencia de post-grados. En materia de investigación jurídica agraria, ha permitido obtener datos respecto de temas y metodologías utilizadas, capacidad de investigar, instituciones, etc. La información se complementa con datos relativos a instituciones y personas que trabajan en estas materias. Los cuestionarios normalmente han venido acompañados de algún tipo de documentación, como programas de estudio, conferencias, y en algunos casos, textos de enseñanza.

La información recogida está actualmente siendo procesada y se espera publicar los resultados de esta investigación en fecha próxima.

C. Acciones de apoyo al cumplimiento de las finalidades del Grupo Regional

Como una manera de dar un apoyo efectivo al trabajo del Grupo Regional, y siguiendo las recomendaciones surgidas de la Primera y Segunda Reunión, la Oficina Regional de la FAO estimó conveniente realizar algunas actividades que permitieran profundizar el conocimiento de la problemática actual del Derecho Agrario, de manera que el Grupo Regional tuviera más elementos de juicio que le permitan recomendar una política lo más acorde posible con la realidad, definir en mejor forma las áreas prioritarias de acción, y al mismo tiempo, definir las líneas generales de algunos anteproyectos de acción. Estos anteproyectos, deberán ser posteriormente revisados y completados por la Oficina Regional de la FAO, para que queden en condiciones de ser presentados a algunas agencias internacionales, con el objeto de lograr finaneiamiento que permita al Programa iniciar actividades, coordinadas con organismos nacionales, a la brevedad posible.

Dentro de esta perspectiva se trabajó en los campos de investigación jurídico agraria, docencia y capacitación en Derecho Agrario.

En cada uno de estos campos, que representan cada uno de los subprogramas referidos en el capítulo anterior, se pidió la colaboración de reconocidos especialistas, con el objeto de preparar algunos documentos de trabajo que analizaran el estado actual de la investigación, la docencia y la capacitación en Derecho Agrario, problemas existentes para su desarrollo, ubicación de áreas prioritarias y, en lo posible, presentación de algunas líneas generales de anteproyectos de acción.

En el caso de los documentos sobre investigación y docencia, preparados para la Tercera Reunión, de común acuerdo con los consultores encargados de su elaboración y con el objeto de que representaran en mejor forma la realidad latinoamericana, se usó el procedimiento de enviar el texto original del documento en consulta a otros especialistas de diferentes países, los que fueron especialmente contratados para este fin.

Estos documentos constituyeron valiosos aportes para el desarrollo del trabajo del Grupo Regional y han contribuido a aclarar muchos de los diferentes aspectos que comprende este informe final. Los aspectos que analizan los documentos son:

1. Investigación Jurídica Agraria

Como consecuencia del análisis de este tema, realizado durante la Primera Reunión del Grupo Regional, se solicitó a los profesores Edmundo Fuenzalida y Félix Lagreze, elaboraran un documento de trabajo para la siguiente reunión, donde se estableciera una base conceptual, que permitiera decidir sobre algunos de los problemas fundamentales relativos a la investigación jurídica agraria, en los términos propuestos por el Grupo en el informe de la citada primera reunión.

Dicho documento se denomina "Bases conceptuales para el estudio de los problemas sobre investigaciones juridico-sociales en materias agrarias" y fue analizado y discutido por el Grupo Regional en la Segunda Reunión.

Con posterioridad y de acuerdo a lo propuesto durante la Segunda Reunión del Grupo Regional, se recomendó a la Oficina Regional de la FAO, se elaboraran algunos documentos que permitieran profundizar el documento anterior, y al mismo tiempo, permitieran ir preparando el camino para la ejecución de alguna investigación jurídica agraria.

Siguiendo esa pauta, poco tiempo después de finalizada la Segunda Reunión se iniciaron conversaciones con los doctores Félix Lagreze y Edmundo Fuenzalida, para poder concretar dichas recomendaciones.

Después de varias conversaciones y elaboración de algunos esquemas, la Oficina Regional de la FAO encargó oficialmente a los profesores Fuenzalida y Lagreze, la preparación de dos documentos de trabajo que cumplieran los siguientes propósitos:

a) El primero tendría por objeto establecer cuáles serían los crite rios básicos para el diseño de una política de investigación jurídica para FAO en el campo del Derecho Agrario y la elaboración de las líneas generales de un anteproyecto de acción que permitiera promover la ejecución de este tipo de investigación.

Este documento de trabajo se denomina "Análisis conceptual y proposiciones generales para una política de investigación jurídica agraria de FAO para América Latina"; fue elaborado con la colaboración del profesor Lorenzo Zolezzi del Perú y fue analizado y discutido durante la Tercera Reunión del Grupo Regional.

b) El segundo documento pretendió establecer, desarrollar y explicar algunas operaciones metodológicas básicas que pueden utilizarse para la ejecución de investigaciones jurídicas agrarias en relación con la realidad socio-económica básica. En otras palabras, mediante este documento se pretendió aproximar a dar una respuesta al cómo investigar.

Este documento de trabajo se denomina "Proposiciones de materiales de trabajo para la preparación de investigadores en la investigación juridico-social agraria".

Como su nombre lo indica, este trabajo será un valioso instrumento que sirva para la preparación de los investigadores que intervengan en las actividades futuras del programa de Derecho Agrario.

2. Docencia en Derecho Agrario

Durante la Segunda Reunión el Grupo Regional recomendó la conveniencia de que se elaborara un documento donde se analizara con mayor profundidad cuáles son los problemas fundamentales que tiene la docencia del Derecho Agrario a nivel universitario, considerando tanto las Escuelas de Derecho, como las otras carreras de la ciencia agropecuaria en América Latina, y asimismo, presentara las líneas fundamentales de un anteproyecto para poder ejecutar acciones destinadas a corregir los problemas encontrados.

Después de varias conversaciones y elaboración de un esquema, FAO encargó oficialmente la preparación de este documento a los profesores Gonzalo Figueroa y Andrés Cúneo.

El documento se denomina "Sugerencias para un programa de docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina" y fue elaborado con la colaboración de los profesores Román Duque Corredor y Rogelio Pérez Perdomo de Venezuela y Lorenzo Zolezzi de Perú, siendo analizado y discutido durante la Tercera Reunión del Grupo Regional.

3. Capacitación en Derecho Agrario

Al igual que en los puntos anteriores, siguiendo las recomendaciones de la Segunda Reunión, se iniciaron conversaciones con el profesor Mario Suárez Melo de Colombia, con el objeto de que elaborara un documento sobre la capacitación en Derecho Agrario, dirigida a los funcionarios del sector público agrícola, incluidos los jueces agrarios.

El documento resultante se denomina "Anteproyecto de capacitación de funcionarios públicos en Derecho Agrario".

Por otra parte, la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, también había manifestado su interés de cooperar en forma especial en el análisis de este tema, y es así como el funcionario de esa Oficina, Dr. Ivo Alvarenga, elaboró un documento de trabajo denominado "Consideraciones sobre capacitación en Derecho Agrario para abogados del sector público agrícola".

Ambos documentos fueron analizados y discutidos durante la Tercera Reunión del Grupo Regional.

4. Por otra parte, el miembro del Grupo Regional, Dr. Giménez Landínez, elaboró por propia iniciativa, el documento denominado "Propuesta para la creación de institutos de investigación y docencia en Derecho Agrario en las universidades latinoamericanas", el cual también fue discutido y analizado durante la última reunión celebrada.

5. Por último, debe mencionarse que en apoyo de la labor del Grupo Regional, se prepararon diversos otros documentos, tanto informativos, como de trabajo. Entre estos últimos merecen destacarse el informe de lo actuado en la Primera Reunión, que fue elaborado por el miembro del Grupo Regional, Dr. Gonzalo Figueroa Yáñez, y el proyecto de informe final, que fue analiza do y discutido durante la Tercera Reunión del Grupo Regional, que fue ela borado por el Dr. Jorge Orchard Pinto, con la colaboración del Dr. Rodrigo Santa Cruz. Este documento recogió las conclusiones y recomendaciones del Grupo Regional y trabajos realizados hasta la Segunda Reunión, celebrada en abril de 1974.

D. Acciones de divulgación y promoción de las actividades del programa

Este tipo de acciones consistieron fundamentalmente en informar de las acciones que ha desarrollado el programa en el primer ciclo de actividades. Para ello, se utilizaron diversos tipos de mecanismos.

Parte importante ha ocupado, en este sentido, la correspondencia enviada con ocasión de la encuesta sobre el estado de la docencia y de la investigación en Derecho Agrario en la región, donde se dio información de los propósitos del Programa y de las principales actividades que se estaban ejecutando. Por este medio se ha cubierto una parte importante de los profesores de Derecho Agrario de las universidades de la región.

Especial mención merece la enviada a diversos institutos especializados en Derecho Agrario, a quienes no sólo se les envió mayor información, sino que, al mismo tiempo, se les solicitó que enviaran sus planes de trabajo con el objeto de estudiar las posibilidades de colaboración futura. Entre ellos, el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, de Mérida, Venezuela; el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad'; el Centro de Estudios e Investigación en Derecho Rural y Reforma Agraria de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay; el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; el Instituto Argentino de Derecho Agrario; la Asociación de Investigación y Acción Socio-Jurídica

(A.S.I.A.A.) de Bogotá, Colombia; el Centro de Reforma Agraria Integral (C.E.R.A.I.) de la Paz, Bolivia; el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; etc.

Otro medio utilizado fue la información directa a diversas personas que concurrieron, tanto a la Reunión de Derecho Agrario celebrada en Mérida, Venezuela, en mayo de 1974, como al Simposio sobre la materia, realizado en Lima, Perú, en junio del mismo año.

A fines de mayo de 1974, al término de la Reunión de Mérida, el Dr. Otto Morales Benítez, organizó en Bogotá, Colombia, una importante Reunión de Profesores de Derecho Agrario de ese país, donde el coordinador, conjuntamente con el Dr. Lorin Weisenfeld, tuvieron la magnífica oportunidad de explicar las labores que la Oficina Regional de la FAO para América Latina, el International Legal Center y este Grupo Regional, han estado desarrollando para la promoción y desarrollo del Derecho Agrario, y al mismo tiempo, ratificar la existencia de muchos de los problemas señalados en las reuniones del Grupo Regional. Junto con felicitar al Dr. Morales Benítez, por esta iniciativa, se debe hacer presente la magnífica acogida que los profesores reunidos dieron a las futuras actividades del Programa y el interés demostrado.

Por otra parte, el Programa ha recibido diversas peticiones de asesoría, fundamentalmente en materia de docencia en Derecho Agrario, que por el momento no han podido ser concedidas en la profundidad debida, por falta de recursos.

Hacia el futuro, merece destacarse en forma especial, la preocupación que la Oficina Regional tiene para divulgar y promover las actividades del Programa, a través de la publicación de este Informe Final regional y de algunos de los diversos documentos de trabajo preparados durante el actual ciclo de actividades, así como de aquéllos que resultarán como consecuencia de los trabajos en realización.

Para su publicación, la Subdirección de Legislación de la Sede de la FAO ha ofrecido la más amplia colaboración.

E. Acciones que permitan llevar a cabo las recomendaciones definitivas del Grupo Regional

En este sentido, se han realizado diversas acciones por la FAO, algunas internas y otras externas. Estas últimas, con el objeto de tomar los primeros contactos con algunas agencias financieras para conocer las posibilidades de finaneiamiento de este tipo de actividades.

1. Subdirección de Legislación de FAO, Roma

La Subdirección de Legislación de la Sede de la FAO, ha venido demostrando un gran interés por el trabajo que se encuentra desarrollando este Grupo Regional. Al respecto, ha existido un intenso intercambio de correspondencia. Este interés de la Subdirección de Legislación ha quedado acreditado al acoger prácticamente todas las posibilidades de cooperación que

ha planteado la Oficina Regional de FAO para América Latina y al haber enviado al Dr. Ivo Alvarenga a la Segunda Reunión y al Dr. Jan Masrévéry, a la Reunión Final.

Al respecto, se han desarrollado o se desarrollarán en el futuro próximo, varias acciones que se estiman importantes. Entre ellas están las siguientes :

a) Cooperación en la recolección de la información para el inventario y en la promoción del programa.

b) Preparación de un trabajo sobre capacitación en Derecho Agrario por el Dr. Ivo Alvarenga.

c) Colaboración en la revisión del estudio de prefactibilidad, que se haga en materia de investigación jurídico agraria.

d) Colaboración en la publicación de los distintos trabajos técnicos que el Programa está generando, incluido este Informe Final.

e) Elaboración de una bibliografía selectiva en Derecho Agrario, que incluiría una parte destinada a los autores latinoamericanos.

f) Contactos con el Instituto ítalo-Latinoamericano de Roma y otras entidades o gobiernos, para estudiar las posibilidades de cooperación hacia las actividades futuras del Programa.

g) Además, ha realizado contactos con UNESCO y la OIT sobre diferentes materias de interés para el Programa.

2. International Legal Center

Este Centro ha demostrado su mayor interés y apoyo por los diversos trabajos que ha elaborado el Programa. Por parte de FAO, se ha procurado mantenerlo informado sobre la línea del Programa y las diversas actividades realizadas durante este período, de manera de obtener el mayor beneficio común con los resultados del Grupo Regional.

Ha sido muy satisfactorio que el International Legal Center haya enviado al Dr. Lorin Weisenfeld, a las tres reuniones celebradas por el Grupo Regional, quien no sólo ha realizado interesantes aportes al trabajo, sino también, ha demostrado un gran interés por el futuro del Programa.

3. Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria de FAO, Roma

Esta Dirección ha demostrado interés por apoyar la realización de una investigación sobre los aspectos jurídicos e institucionales del Desarrollo Rural Integrado, que podría realizarse próximamente, conforme a lo recomendado por el Grupo Regional.

CAPITULO VII - CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A. Algunas consideraciones finales

El Grupo Regional con la presentación del presente informe final, espera haber cooperado, tanto con la Oficina Regional de la FAO para América Latina, como con el International Legal Center, al logro de los objetivos que tuvieron en cuenta al formular este programa.

En todo caso, se permite manifestar su satisfacción y agradecimiento, tanto a la Oficina Regional de la FAO, como al International Legal Center, de haber participado en el valioso esfuerzo hecho por estos Organismos que pretenden desarrollar un programa armónico y ambicioso destinado al progreso del Derecho Agrario, lo que consideramos vital como instrumento para el desarrollo rural de los países de la región.

Sería nuestra mayor satisfacción que las diversas proposiciones que contiene el presente informe, puedan verse prontamente transformadas en acciones que beneficien directamente a los países de la región.

Asimismo, el Grupo Regional espera que el presente informe aporte algunos elementos que permitan una mejor comprensión, por parte de la FAO y de los gobiernos latinoamericanos, de la importancia que tiene la consideración de los aspectos jurídicos e institucionales en los planes y programas de desarrollo rural, así como de las necesidades que existen de efectuar acciones en este sentido si deseamos encauzar los procesos de cambio social por la vía del Derecho.

Con la presentación de este informe, más los elementos que aportan los diversos documentos de trabajo elaborados, el Grupo Regional estima haber realizado un análisis lo más aproximado a la realidad de la problemática existente y de las principales medidas que será necesario tomar, si se desea trabajar por el progreso de la docencia, la investigación y la capacitación en Derecho Agrario en América Latina.

El Programa ha recogido una valiosa información que permitirá tener un mejor contacto y conocimiento de las diferentes instituciones y especialistas que actualmente trabajan en la región, en los diversos aspectos que comprende esta rama del Derecho. Esta información facilitará el trabajo futuro, pero para ello deberá ir siendo continuamente actualizada, para que no pierda su valor y sea efectivamente un instrumento que permita coordinar la acción de la FAO y de otros organismos en este campo.

El Programa ha producido una serie de valiosos documentos que esperamos FAO pueda publicar a la brevedad. Su posterior distribución permitirá no sólo divulgar los resultados alcanzados, sino, al mismo tiempo, aportar diversos elementos para el desarrollo de esta rama del Derecho. Estos documentos permitirán, en definitiva, llamar la atención de los gobiernos, organismos públicos, universidades de la región y organismos internacionales, sobre la importancia que tiene la consideración de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

El Grupo Regional espera que el esfuerzo hecho fructifique y de esta manera poder mirar el futuro del Derecho Agrario en la región con gran optimismo .

Sabemos que el principal escollo para trabajar en este campo es de tipo financiero; esperamos que los documentos elaborados sean de interés, tanto de los gobiernos, como de las agencias financieras internacionales, y que, por lo tanto, faciliten la obtención de recursos que permitan desarrollar los diversos proyectos que se proponen o puedan generarse del presente informe final.

Por último, esperamos que este documento haya dado una respuesta a la inquietud planteada por los gobiernos en diferentes conferencias regionales de la FAO y que, de esta manera, la Organización pueda contar con elementos suficientes para definir a corto plazo, una política, un plan de acción, prioridades, y al mismo tiempo, en los diferentes subprogramas, completar y desarrollar diversos proyectos de acción sobre la materia, en beneficio de los países.

B. Algunas acciones iniciadas y que será necesario concluir a la brevedad

Durante el ciclo de actividades del Grupo Regional se inició un estudio sobre el estado de la docencia y la investigación en Derecho Agrario en América Latina, como asimismo, la confección de un inventario de las instituciones y personas que trabajan en Derecho Agrario en la región. De ambas materias se ha dado cuenta en el presente informe. El Grupo Regional espera que ambos trabajos puedan ser terminados y publicados a la brevedad posible.

Por otra parte, se han iniciado contactos con diversos organismos de tipo financiero que podrían colaborar en, el desarrollo de acciones futuras. El presente informe servirá para poder intensificar dichos contactos y, al mismo tiempo, iniciar algunos nuevos.

Esperamos, asimismo, que se pueda mantener en funcionamiento la secretaría técnica y, de esta manera, mantener e intensificar los contactos que ha ocasionado el trabajo realizado hasta la fecha.

C. Recomendaciones a la FAO

1. De las discusiones realizadas durante las diversas reuniones celebradas por el Grupo Regional, se deduce la conveniencia que FAO adopte algunas definiciones institucionales para poder trabajar en forma más eficaz por el progreso del Derecho Agrario.

En este sentido el Grupo se permite sugerir la necesidad de realizar acciones, a la brevedad posible, destinadas a lograr los siguientes objetivos:

a) Adoptar una decisión institucional sobre Una política y un plan de acción de la Organización en materia de Derecho Agrario, a lo cual espera haber contribuido con el presente Informe Final. Lo anterior deberá incluir también la decisión de entrar en contacto con otros organismos internacionales, que pueden realizar acciones en este campo en coordinación con la propia FAO.

El tomar decisiones en este sentido a la brevedad posible, facilitará, sin duda, la posterior realización de diversos tipos de acciones coordinadas para el progreso del Derecho Agrario en la región.

El hecho que FAO adopte una política en esta materia y, al mismo tiempo, pueda coordinar acciones con otros organismos internacionales que puedan ejecutar labores en este campo, constituirá un gran respaldo al Derecho Agrario.

b) Tratar de institucionalizar las acciones de la Organización a nivel regional en el campo del Derecho Agrario, con el objeto de ampliar sus posibilidades de prestar asistencia técnica en este campo. Lo anterior deberá realizarse en un estrecho contacto con la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, ya que lleva implícito una descentralización de las acciones de la Organización. Para lograr lo anterior, se debiera crear un cargo de Oficial Regional en Derecho Agrario. A estos hechos damos mucha importancia, por cuanto la actual estructura de la Oficina Regional, pese al interés demostrado, no está capacitada para poder intensificar sus acciones en este campo y, al mismo tiempo, manejar los diversos proyectos que se proponen.

c) Revisión del papel que está desempeñando el Derecho Agrario como instrumento del desarrollo, dentro de los diferentes programas que la FAO ejecuta para el progreso de la región.

Según ha sido analizado en las diferentes reuniones, el trabajar por el progreso del Derecho Agrario no sólo supone trabajar específicamente en el campo de la investigación, la docencia y la capacitación en esta materia, sino también el realizar acciones que permitan dar más importancia a la consideración de los aspectos jurídicos e institucionales en el conjunto de los programas de desarrollo que ejecuta la FAO. La casi totalidad de los programas que realiza la FAO en los diferentes campos del sector rural, llevan implícitos aspectos jurídicos e institucionales que no siempre son considerados. De ahí que se propone que FAO revise, y por tanto, dé más importancia a esta faceta del desarrollo en sus diferentes programas.

d) Realización de algunas acciones por parte de la Subdirección de Legislación de FAO, Roma, de apoyo al Programa. Como se ha señalado, existe un interés creciente de esa Oficina por este trabajo, y por lo tanto, sería conveniente concretar un programa global para la ejecución de acciones por parte de sus funcionarios en beneficio de los países de la región.

e) Apoyo de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria de FAO, Roma, a la realización de una investigación sobre los aspectos jurídicos e institucionales del Desarrollo Rural Integrado.

Al respecto existen gestiones avanzadas y, por tanto, el Grupo Regional se permite recomendar la pronta iniciación de esta investigación.

2. Será necesario transformar los diferentes anteproyectos que contiene el presente Informe Final, en proyectos, y por lo tanto, queden en condiciones de ser presentados a agencias financieras, con el objeto de iniciar acciones a nivel latinoamericano, con el apoyo de organismos nacionales e

internacionales en los campos de la docencia, la investigación y la capacitación en Derecho Agrario, dentro de un plazo razonable. Lo mismo rige para algunas actividades de enlace que se proponen más adelante. Demás está destacar la importancia de este hecho, por cuanto ello representa la posibilidad de conseguir financiamiento para ejecutar diversos tipos de acciones, y por lo tanto, iniciar el cumplimiento del objetivo final, que tanto FAO como el International Legal Center, han tenido para propiciar las actividades del Grupo Regional.

3. Se requiere establecer en forma permanente una secretaría técnica en la Oficina Regional de la FAO, que pueda servir de elemento de coordinación a las diversas acciones que para el progreso de esta rama del Derecho se puedan hacer en la región, y al mismo tiempo, inicie las labores destinadas a formar un verdadero Centro de Documentación en Derecho Agrario.

Ella no sólo serviría de punto de contacto a los agráristas de la región, sino que sería realmente un valioso instrumento para el progreso del Derecho Agrario, en la formulación y ejecución de proyectos y en aumentar la capacidad de FAO de prestar asistencia técnica especializada.

En la actualidad esta secretaría técnica ha funcionado desde febrero de 1974, gracias al aporte del ILC, y en los últimos meses con recursos propios de la FAO y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Grupo Regional estima imprescindible que continúe funcionando esta oficina, como una forma que permita dar permanencia a un programa coordinado de acciones al nivel regional.

Con este objeto la Oficina Regional de la FAO debería tomar algunas medidas que le permitan disponer de los necesarios recursos.

D. Sugerencias de algunas acciones a corto plazo

Durante la Tercera Reunión del Grupo Regional, se analizó in extenso, las posibilidades financieras y las gestiones que es necesario hacer al respecto. De este análisis se concluyó que el plazo para la iniciación de las acciones a que se refieren los diferentes anteproyectos mencionados en el Capítulo V, podía demorar algo más de lo previsto, principalmente por razones de tipo presupuestario.

La consideración del problema anterior hizo nacer la idea de proponer a la FAO y al International Legal Center, la realización de algunas actividades de enlace que mantuvieran viva la necesidad de contar con el Programa de Derecho Agrario, y que, al mismo tiempo, coincidieran con las prioridades señaladas en este Informe.

Estas actividades podrían iniciarse en el plazo más breve posible y serían de dos clases. Unas serían experiencias pilotos que pretenden recoger antecedentes que faciliten la posterior realización de algunas actividades mencionadas como prioritarias en los subcapjtulos donde se analiza la docencia y la capacitación en Derecho Agrario, Las otras serían reuniones internacionales, tipo seminarios, destinados a llamar la atención sobre algunas instituciones del Derecho Agrario consideradas como prioritarias por el Grupo Regional.

Sería altamente conveniente que FAO y el International Legal Center, las consideraran y les prestaran su apoyo. De esta manera, se podrían aunar esfuerzos para conseguir recursos nacionales e internacionales, que permitan la realización de estas actividades. Por su parte, los miembros del Grupo Regional manifestaron su mayor interés en apoyar personalmente la posible realización de estas actividades.

Las actividades de enlace que el Grupo Regional se permite proponer son las siguientes:

1. Seminarios Internacionales

a) Seminario Internacional sobre Justicia Agraria

El Grupo Regional en reiteradas oportunidades manifestó que una de las ideas fuerza que debería contener un Programa en Derecho Agrario, es la de la justicia agraria, por cuanto ella representa el camino hacia el fin superior de esta rama de la ciencia jurídica.

Como se ha señalado en el cuerpo de este Informe, existe gran inquietud entre los países de la región por este tema. De ahí la importancia de poder reunir a un grupo de expertos que puedan intercambiar experiencias y sugerir caminos concretos a los países sobre los aspectos sustantivos y procesales para la instauración de una justicia especializada en el sector rural.

El Dr. Guillermo Figallo manifestó, por su parte, que existía el mayor interés por parte de su gobierno de patrocinar y apoyar esta actividad que podría realizarse en el Perú.

b) Seminario Internacional sobre Derecho Agrario y Desarrollo Rural

En el cuerpo de este informe se ha analizado in extenso la necesidad de considerar la faceta jurídica e institucional dentro de los planes y programas de desarrollo rural y los principales problemas que se plantean en algunas instituciones jurídicas específicas. Es de toda conveniencia iniciar acciones que permitan ir señalando caminos para la profundizacion del análisis en cada uno de estos campos y que, al mismo tiempo, permitan llamar la atención de los gobiernos y de los expertos sobre la relación existente entre el Derecho Agrario, la política agraria y, en definitiva, el desarrollo rural. Este seminario podría señalar interesantes caminos para la investigación, la docencia y la capacitación en Derecho Agrario.

c) Seminario Internacional sobre Derecho Agrario y Planificación Agrícola"

Uno de los aspectos donde la ciencia del Derecho ha sufrido un gran retraso respecto de los planes y programas de desarrollo, es precisamente con respecto a la planificación. Sólo muy recientemente los juristas se han empezado a preocupar de los problemas jurídicos que llevan implícitos los programas de planificación. Este aspecto es particularmente notorio en la planificación agrícola y, por tanto, es urgente promover el intercambio de experiencia entre los expertos y, al mismo tiempo, analizar y profundizar

el conocimiento de este tema, por cuanto ello redundará en un beneficio directo de los países, para obtener elementos que les permitan perfeccionar sus planes y programas de desarrollo rural. Asimismo, el Programa podrá obtener líneas de trabajo hacia el futuro en este campo.

d) Seminario Latinoamericano de Derecho Agrario

El Programa en su actual etapa ha reunido un interesante material sobre la investigación, la docencia y la capacitación en Derecho Agrario. Junto con difundir este material sería de alta conveniencia reunir un grupo de expertos en diferentes países, que pudieran intercambiar experiencias, analizar este material y obtener conclusiones y recomendaciones para el desarrollo de estos aspectos en sus propios países.

2. Experiencias Piloto

a) Reunión Nacional de Profesores en Derecho Agrario

Una de las actividades recomendadas por el Grupo Regional al tratar el tema de la docencia en Derecho Agrario, fue precisamente la necesidad de efectuar reuniones en cada país, de los profesores del ramo, con el objeto de que pudieran intercambiar experiencias, unificar criterios y, en lo posible, ir perfeccionando e integrando los curricula, métodos y material de enseñanza utilizados para la docencia en esta rama del Derecho.

Con el objeto de obtener experiencias que permitan perfeccionar el desarrollo de esta actividad en otros países y, al mismo tiempo, obtener material para el trabajo futuro, se propone ejecutar una experiencia piloto en un país.

Al respecto, el Dr. Antonino Vivanco manifestó que, a su juicio, existiría gran interés por ejecutar esta actividad en la Argentina, donde podría ser patrocinada y apoyada por las Facultades de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de La Plata, además de la posibilidad de obtener el patrocinio y apoyo de otros organismos de gobierno relacionados con el sector agrícola.

b) Curso Nacional para la preparación o perfeccionamiento de los profesores de Derecho Agrario

Otra de las actividades recomendadas como prioritarias por el Grupo Regional al tratar el tema de la docencia en Derecho Agrario, fue precisamente la necesidad de organizar, a nivel de los países, cursos cortos que permitan la preparación de nuevos profesores o el perfeccionamiento de los antiguos. De esta manera, se puede dar un efectivo apoyo al perfeccionamiento de la formación jurídica que reciben los alumnos de distintas facultades universitarias. De ahí la necesidad de realizar una experiencia piloto en algún país de la región, que junto con recoger experiencias que permitan perfeccionar el desarrollo futuro de esta actividad en otros países, pudiera, al mismo tiempo, preparar material con el mismo objeto.

Al respecto, el Dr. Gonzalo Figueroa manifestó su interés para que esta actividad se realizara en Chile, en atención a que el Instituto de Docencia e Investigación Jurídica, ya ha hecho experiencias similares con excelente resultado, pero no en Derecho Agrario.

c) Curso corto o seminario nacional de capacitación en Derecho Agrario

Por último, el Grupo Regional acordó proponer la realización de una actividad piloto de tipo nacional en materia de capacitación en Derecho Agrario, que podría ser la realización de un seminario que reuniera a los jefes de las oficinas jurídicas de las instituciones del sector público agrícola, con el objeto de intercambiar experiencias sobre el particular, para poder organizar un plan de trabajo a nivel nacional o bien la celebración de un curso corto nacional destinado a perfeccionar los conocimientos en Derecho Agrario de personal con formación jurídica de las instituciones del sector público agrícola.

El Grupo Regional señaló, asimismo, que un país que podría tener óptimas condiciones para el desarrollo' de esta actividad, podría ser Colombia.

Para terminar, se puede señalar que algunas de las actividades propuestas cuentan en la actualidad con anteproyectos elaborados, que han sido confeccionados por algunos de los integrantes del Grupo Regional. Por tanto, sería altamente conveniente que se contemplara tiempo y recursos para poder transformarlos en proyectos y presentarlos a agencias financieras internacionales o hacer gestiones ante autoridades nacionales.

E. El Programa y su relación con otros organismos internacionales, como el IICA, UNESCO y OIT

Para cumplir los objetivos del Programa, resulta de la más alta conveniencia el procurar coordinar esfuerzos con otros organismos internacionales que hayan realizado o pueden realizar acciones en el campo del Derecho Agrario, y por tal razón, se ha señalado este hecho como una de las características del Programa.

Especial preocupación ha tenido el Grupo Regional con respecto al IICA, por cuanto desde hace muchos años ha realizado acciones en este campo, fundamentalmente con respecto a los aspectos jurídicos e institucionales de la reforma agraria, y además, ha organizado varias reuniones y seminarios, tanto internacionales como nacionales, que han constituido un efectivo aporte al desarrollo de esta rama del Derecho.

Por tales razones, el Grupo Regional se permite recomendar que para el mejor éxito de este programa y para un mayor beneficio de los países, debiera haber una colaboración y coordinación lo más estrecha posible entre la FAO y el IICA, en los diversos tipos de proyectos específicos que se espera ejecutar. Asimismo, el Grupo Regional espera que muchas de las recomendaciones que contiene el presente informe sean de utilidad para ese Instituto.

Por otra parte, el Grupo Regional hace presente la necesidad de interesar a otros organismos internacionales, como el caso de UNESCO y OIT, por realizar acciones en este campo, ya que pueden ser una eficaz ayuda para el cumplimiento de los objetivos del Programa. En el caso de UNESCO tendrán especial interés las acciones que ese organismo del sistema de Naciones Unidas, pueda realizar en los aspectos de la promoción y desarrollo de la docencia y la investigación en Derecho Agrario al nivel universitario. En el caso de OIT, tendrán especial interés las acciones que

pueda ejecutar en relación con los aspectos jurídicos e institucionales relacionados con el bienestar y desarrollo del trabajador rural y ios problemas relativos a la justicia laboral agraria.

El Grupo Regional se permite hacer un llamado a las autoridades de estos organismos, con el objeto de que cooperen en los diversos tipos de acciones necesarias para el progreso de esta rama de la ciencia jurídica, ya que ello redundará en definitiva en el logro de los objetivos del desarrollo establecidos por el propio sistema de Naciones Unidas.

F. Posibilidad de Financiamiento Futuro

El Grupo Regional analizó en diversas oportunidades, el problema del posible financiamiento del Programa propuesto, por cuanto está consciente de que este es el problema clave para la ejecución de actividades. FAO no dispone de recursos propios suficientes para financiar la ejecución del programa propuesto. Conoce, asimismo, los importantes esfuerzos que está realizando esa Organización para poder encauzar algunos recursos que permitan dar una continuidad a las acciones realizadas y, al mismo tiempo, iniciar acciones en algunos proyectos, principalmente en el relativo a investigación jurídica agraria y justicia agraria.

Por esta razón, le asigna especial importancia a las gestiones que FAO pueda realizar para obtener financiamiento extrapresupuestario del PNUD, los bancos de desarrollo internacionales, en especial el BID, y con gobiernos de la región, o de fuera de ella, que normalmente contribuyen con fondos a programas de la Organización.

Para la realización de estas gestiones el Grupo Regional le da una especial importancia al presente Informe Final, por cuanto contiene diversos tipos de anteproyectos que facilitarán estos contactos.

Por otra parte, le asigna especial importancia a conseguir financiamiento para la instalación de la secretaría técnica y del centro de documentación, los cuales también deberían ser considerados en las gestiones que se hagan para conseguirlo.

G. Sugerencias y agradecimientos al International Legal Center

El Grupo Regional conoce la importante labor realizada por el International Legal Center para el progreso del Derecho en general. El valioso esfuerzo realizado al establecer el Trust Fund, que ha permitido el funcionamiento del Grupo Regional, no es sino una nueva demostración de este hecho.

El Grupo Regional espera que el esfuerzo realizado haya dado respuesta a la inquietud de ese Centro, y lo que es más importante, permita la apertura de diversos caminos para trabajar por el progreso del Derecho Agrario, lo cual sin duda facilitará que los programas de desarrollo y de cambio social que realicen los países de la región se encaucen por la vía del Derecho y disminuya la brecha, hoy día existente, entre el progreso de esta rama de la ciencia jurídica y del derecho en general y los mencionados programas de desarrollo y cambio social.

Hacia el futuro se espera que el ILC continúe manteniendo una estrecha relación y colaboración con la Oficina Regional de la FAO, de manera que pueda seguir interesado en el desarrollo de este Programa.

Conocemos las limitaciones financieras existentes para trabajar dentro del campo del Derecho Agrario por parte del International Legal Center, pero estamos seguros que su Junta Directiva podrá valorizar suficientemente la importancia de continuar con acciones que permitan el progreso de esta rama del Derecho. El dar una continuidad a estas acciones permitirá que no se pierda el valioso esfuerzo realizado, gracias a la ayuda del ILC.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el esfuerzo cooperativo en términos de recursos entre el International Legal Center y la FAO, permitió emprender acciones que no habría sido posible abordar por ninguna de las dos Organizaciones en forma aislada.

Por otra parte, el Grupo Regional conoce la importante labor que ejecuta el ILC, encauzando recursos de otras instituciones para la realización de proyectos relacionados con diferentes aspectos del Derecho y espera que en este sentido pueda prestar una valiosa contribución al futuro del Programa.

Por último, el Grupo Regional agradece al ILC la importante contribución dada para el desarrollo de este Programa, lo que en definitiva espera beneficiará a los países de la región.

En forma especial, desea agradecer al Dr. Lorin Weisenfeld, quien en su calidad de Encargado de Proyectos para América Latina, participó activamente en las tres reuniones del Grupo Regional. Los diversos esfuerzos que realizó para que este trabajo pudiera salir adelante, como asimismo, las importantes sugerencias que hizo durante el desarrollo de las reuniones, han sido decisivas para que el trabajo llegara a buen término.

Al mismo tiempo, el Grupo Regional desea agradecer al Presidente del International Legal Center, Dr. John B. Howard su valiosa e importante colaboración y personal interés que ha demostrado por el desarrollo de estas actividades.

H. Agradecimiento a la FAO

El Grupo Regional desea dejar constancia de su satisfacción de haber podido colaborar en este Programa, que no es sino una demostración más de la importante labor que la Oficina Regional de la FAO para América Latina realiza por el progreso de los pueblos de la región.

Por otra parte, desea agradecer el apoyo recibido del personal directivo, técnico y administrativo de la Oficina Regional, sin cuya colaboración no habría sido posible realizar su labor.

Asimismo, desea agradecer el apoyo y contribución dada por la Subdirección de Legislación de FAO, Roma.

En forma muy especial, el Grupo Regional desea individualizar estos agradecimientos a la FAO, en la persona de su Representante Regional a.i., Dr. Pedro Moral López. Su antigua y permanente preocupación por el progreso del Derecho Agrario es vastamente conocida. El es el verdadero promotor de esta idea, y gracias a su valiosa iniciativa y permanente colaboración, se ha podido realizar este Programa.

Esperamos que hacia el futuro FAO continúe cada vez más, acrecentando sus acciones en América Latina en el campo del Derecho Agrario.

I. Párrafo final

Por último, el Dr. Pedro Moral López, Representante Regional a.i. de la FAO para América Latina, en forma personal y en nombre del señor Director-General de la FAO, agradeció a los integrantes del Grupo Regional y al International Legal Center, el valioso apoyo recibido y esfuerzo realizado, y expresó que la FAO tiene el mayor interés en la continuidad de este Programa y que, por lo tanto, se harán todos los esfuerzos que sean necesarios para poder ejecutar los diversos tipos de acciones recomendadas en el presente Informe.

Asimismo, el Dr. Moral López agradeció a los autores de los diferentes documentos de trabajo el valioso esfuerzo realizado y el aporte que han constituido para el desarrollo de las reuniones del Grupo Regional.

ANEXO N° 1

INFORME DE LA DUODECIMA CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

Cali, Colombia, 21 agosto-2 septiembre 1972

Antecedentes y resolución 20/72 relativa a un proyecto regional sobre Derecho Agrario

239. La Conferencia dio especial atención al tema del derecho agrario, preferentemente con relación a la reforma agraria. Para este efecto los delegados tuvieron a su disposición un documento sobre la materia, solicitado por la Undécima Conferencia Regional, para lo cual la FAO contó con la colaboración de un grupo de juristas agrarios latinoamericanos.

240. Hubo consenso en la Conferencia de que al derecho agrario le cabe una función destacada en el desarrollo agrícola y como herramienta de ejecución de la reforma agraria. Sin embargo, como tal, no puede sustituir a la decisión política indispensable para poner en marcha este tipo de procesos.

241. Se destacó, asimismo que el derecho agrario tiene la importante función de regular el conjunto de nuevas relaciones de orden social y económico en la estructura generada por la reforma agraria. Se hizo presente que legislaciones inadecuadas a las situaciones creadas por la reforma, pueden desvirtuar los objetivos buscados con el proceso o aún posibilitar el resurgimiento de los mismos vicios de la estructura económica y social anterior.

242. Especial consideración se dio a la necesidad de formar juristas con una nueva mentalidad, aptos para colaborar con otros especialistas en acciones de desarrollo agrícola y a la necesidad de revitalizar esta disciplina jurídica mediante investigaciones interdisciplinarias.

243. Las delegaciones tomaron conocimiento de la forma cómo esta nueva rama del derecho se está abriendo paso en el continente, así como de la necesidad de impulsarla aún más, especialmente a través de la coordinación de los esfuerzos realizados en varios países.

244. Al respecto, la Conferencia aprobó la siguiente Resolución:

RESOLUCION 20/72

La Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina

Considerando

1. Que existe un gran interés por parte de los países de la región por la investigación, capacitación y asistencia técnica en Derecho Agrario, así como por la creación de medios procesales agrarios;

2. Que tal interés reside principalmente en la importancia de dicho Derecho como un instrumento de la política agraria de cada país, especialmente en lo que se refiere a las Reformas Agrarias, ya que contribuyen deci sivamente a la realización de los cambios necesarios en la propiedad y tenencia de la tierra y en las estructuras de la producción;

3. Que el Derecho Agrario viene a ser un auxiliar valioso para la plani ficación agrícola, por su relación con instituciones jurídicas que han de adaptarse a lo agrario;

4. Que la contribución del Derecho Agrario a los planes y medidas integracionistas resulta indispensable, dado que tal integración supone prin cipalmente la adopción de principios comunes que permitan la creación de una normativa jurídica latinoamericana, a fin de lograr dicha inte gración y garantizar su adecuado funcionamiento;

5. Que la Undécima Conferencia Regional de la FAO, en su Resolución 12/70 acordó recomendar a los países de la región que adecuaran sus ordenamientos jurídicos para que establecieran medios procesales y jurisdiccionales que reunieran en un solo sistema, todos los procedimientos relativos al Derecho Agrario;

6. Que fundamentalmente, el perfeccionamiento y la investigación en el Derecho Agrario, así como la capacitación en dicha ciencia, deben ser llevadas a cabo preferentemente por las universidades y centros nacionales especializados en materias agrarias;

Resuelve:

1. Recomendar a los Estados Miembros y al Director General de la FAO:

a) Se constituya un Proyecto Regional sobre Derecho Agrario para brindar asistencia técnica a los organismos e instituciones gubernamentales y universitarias, en materia de perfeccionamiento, capacitación e investigación jurídica agraria y en la creación e instauración de medios procesales y de justicia agrarios;

b) Se coordinen los esfuerzos de los diferentes organismos internacionales, mediante la intervención de la FAO, a fin de obtener los fondos necesarios, principalmente del PNUD, para que aquellas entidades puedan desarrollar, con una orientación interdisciplinaria, planes concretos de estudios e investigación en Derecho Agrario en

materias tales como: reforma agraria, planificación agropecuaria, integración regional, instituciones fundamentales agrarias, comercialización, y régimen de uso y aprovechamiento de las aguas;

c) Que se cree un Comité Regional de consultores y asesores en Derecho Agrario, el que tendría por funciones prestar apoyo a la FAO para la ejecución de sus actividades en Derecho Agrario en América Latina y evaluar la marcha del Proyecto Regional y que los países dé la región presten apoyo para la creación y funcionamiento de este Comité;

d) Se organicen tres seminarios latinoamericanos en Derecho Agrario, sobre los siguientes temas: "Derecho Agrario y Desarrollo Agropecuario", "Derecho Agrario e Integración Económica" y "Medios Procesales y Justicia Agraria";

e) Que se reconozcan como antecedentes o credenciales, en las carreras judicial o administrativa agrarias, los cursos nacionales, multinacionales o regionales de Derecho Agrario;

2. Ratificar la Resolución 12/70 de la Undécima Conferencia Regional de la FAO sobre la conveniencia de adecuar sus ordenamientos jurídicos para facilitar el establecimiento de medios procesales y jurisdiccionales y así dar un tratamiento unitario a los problemas de Derecho Agrario.

ANEXO N° 2

NOMINA DE DOCUMENTOS PREPARADOS PARA EL DESARROLLO DE LAS REUNIONES DEL GRUPO REGIONAL

Durante este ciclo de actividades se prepararon diversos documentos para el desarrollo de las reuniones, tanto de tipo informativo como documentos de trabajo.

Para el desarrollo de la Primera Reunión se prepararon previamente los siguientes documentos:

1. Documento de Información N° 1 - Calendario de actividades.
2. Documento de Información N° 2 - Informe de la Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina - Extractos relativos a Reforma Agraria y Derecho Agrario.
3. Documento de Trabajo N° 1 - Antecedentes del Comité Regional de la FAO de Consultores y Asesores en Derecho Agrario.
4. Documento de Trabajo N° 2 - Temario (proposición).
5. Documento de Trabajo N° 3 - Investigación Jurídica Agraria (lista preliminar y tentativa de temas).

Para el desarrollo de la Segunda Reunión se prepararon los siguientes documentos :

1. Documento Informativo N° 1 - Proposición de Calendario de Actividades.
2. Documento Informativo N° 2 - Informe de la Primera Reunión del Grupo de Asesores en Derecho Agrario de FAO para América Latina, elaborado por el Dr. Gonzalo Figueroa.
3. Documento Informativo N° 3 - Informe de las Actividades del Grupo que se presentará a la XIII Conferencia Regional de FAO que se celebrará en agosto próximo en la ciudad de Panamá.
4. Documento de Trabajo N° 1 - Temario Provisional de la Reunión.
5. Documento de Trabajo N° 2 - Resumen Coordinado de lo tratado por el Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de FAO para América Latina en su Primera Reunión de octubre de 1973.
6. Documento de Trabajo N° 3 - Informe de la labor realizada con posterioridad a la Primera Reunión.

7. Documento de Trabajo N° 4 - Datos sobre Academias, Sociedades Científicas y Universidades Latinoamericanas (Documento Provisional).

8. Documento de Trabajo N° 5 - Bases Conceptuales para el Estudio de Problemas sobre Investigaciones Juridico-Sociales en Materias Agrarias, elaborado por los Dres. Edmundo Fuenzalida y Félix Lagreze.

Para el desarrollo de la Tercera Reunión se prepararon los siguientes documentos:

1. Documento de Trabajo N° 1 - Proyecto de Informe de las Actividades del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina.

2. Documento de Trabajo N° 2 - Sugerencias para un Programa de Docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina, por los profesores Andrés Cúneo Macchiavello y Gonzalo Figueroa Yáñez.

3. Documento de Trabajo N° 2, Anexo A - Observaciones al Documento de Trabajo denominado "Sugerencias para un Programa de Docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina", por el profesor Lorenzo Zolezzi.

4. Documento de Trabajo N° 2, Anexo B - Observaciones al Documento de Trabajo denominado "Sugerencias para un Programa de Docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina", por el profesor Román Duque Corredor,

5. Documento de Trabajo N° 2, Anexo C - Observaciones al Documento de Trabajo denominado "Sugerencias para un Programa de Docencia en Derecho Agrario de FAO para América Latina", por el profesor Rogelio Pérez Perdomo.

6. Documento de Trabajo N° 3 - Análisis conceptual y proposiciones generales para una política de investigación jurídica agraria de FAO para América Latina, por los profesores Edmundo Fuenzalida Faivovich y Félix Lagreze Byrt.

7. Documento de Trabajo N° 3, Anexo A - Observaciones al documento anterior, por el profesor Lorenzo Zolezzi.

8. Documento de Trabajo N° 4 - Anteproyecto de Capacitación de Funcionarios Públicos en Derecho Agrario, por el Dr. Mario Suárez Melo.

9. Documento de Trabajo N° 5 - Proposición de Materiales de Trabajo para la Preparación de Investigadores en Investigación Juridico-Social Agraria, por los profesores Edmundo Fuenzalida Faivovich y Félix Lagreze Byrt.

10. Documento de Trabajo N° 6 - Consideraciones sobre Capacitación en Derecho Agrario para Abogados del Sector Público Agrícola, por el Oficial Jurídico de la Subdirección de Legislación de FAO, Dr. Ivo Alvarenga.

11. Documento de Trabajo N° 7 - Propuesta para la creación de Institutos de Investigación y Docencia en Derecho Agrario en las Universidades Latinoamericanas, por el Dr. Víctor Giménez Landínez.

12. Documento Informativo N° 1 - Agenda y programa tentativo.

13. Documento Informativo N° 2 - Informe de la labor realizada entre la Segunda y Tercera Reunión del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina.

14. Documento Informativo N° 3 - Antecedentes de la encuesta sobre docencia e investigación en Derecho Agrario en América Latina.

15. Documento Informativo N° 4 - Minuta preliminar del contenido de la investigación sobre docencia e investigación en Derecho Agrario en América Latina.

16. Documento Informativo N° 5 - Lista de documentos de la Tercera Reunión del Grupo Regional de Asesores en Derecho Agrario de la FAO para América Latina.

ANEXO N° 3

INFORME DE LA QUINTA CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

San José, Costa Rica, 12-21 noviembre 1958

La Quinta Conferencia Regional de la FAO Considerando

1. Que las Resoluciones 401 (v) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 370 (XIII), 512 (XVII) y (XXIII) del Consejo Económico y Social de la misma organización y de la Conferencia de la FAO, adoptada en su Sexto Período de Sesiones:

   a) Han reconocido que en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados prevalecen formas de estructura agraria poco satisfactorias que constituyen uno de los obstáculos principales del desarrollo económico o impiden la elevación de los niveles de vida de sus poblaciones, particularmente de los trabajadores agrícolas;

   b) Han recomendado a todos los Estados Miembros de estas organizaciones la adopción de medidas de reforma agraria para mejorar la situación de la población rural y aumentar la producción agrícola;

   c) Han recomendado a los organismos especializados, especialmente de la FAO, que estudien los problemas de la reforma agraria, "concediéndoles máxima prioridad en sus programas de asistencia técnica";

   d) Han reconocido la "principal responsabilidad de la FAO en la esfera de la reforma agraria".

2. Que en América Latina se hace sentir muy particularmente la necesidad de modificar de una manera fundamental las características agrícolas de los diferentes países, tanto por la escasa productividad de los campos en relación a sus potencialidades, como por el bajo nivel de vida de la gran mayoría de sus poblaciones campesinas.

Declara

1. Que la propiedad de la tierra tiene una función social y la adquisición, goce y uso de ella deben ser regidos por un derecho especial y autónomo, que tome en cuenta fundamentalmente dicha función;

2. Que concibe la reforma agraria como un instrumento jurídico de desarrollo económico que comprende no sólo el aspecto físico de la división de la tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad, de manera que" incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos.

Toma nota con satisfacción de las actividades desarrolladas por la FAO en América Latina en cumplimiento de la misión que le ha sido encomendada por los órganos gubernamentales de las Naciones Unidas y manifiesta su complacencia por las medidas anunciadas por el Director General, particularmente por la iniciativa de organizar en 1959 un nuevo seminario sobre problemas de la tierra.

Recomienda

Al Director General,

Que, en lo posible y dentro de los recursos disponibles, intensifique aquellas actividades en la región considerando particularmente la necesidad de:

1. Difundir las informaciones y los estudios relativos al problema y a la experiencia en otros países y otras regiones de manera de ayudar a crear un clima donde estos problemas puedan ser estudiados en la forma científica y técnica que su urgencia y gravedad requieren;

2. Prestar asistencia y consejos técnicos a los gobiernos sobre esta materia, tanto en lo que se refiere al estudio de nuevos programas de reforma agraria donde ésta haya sido llevada a efecto, como a la forma de perfeccionarla, en los países que hayan efectuado tales reformas;

3. Reforzar la organización regional de la FAO con especialistas en reforma agraria.

Que considere la posibilidad de designar un grupo de expertos altamente calificados en tenencia de tierra, crédito y divulgación agrícola y cooperativas a fin de explorar, con los gobiernos interesados, los tipos apropiados de acción que puedan ser adoptados para realizar los objetivos de la presente resolución.

Que incluya en el orden del día provisional de la Conferencia de 1959 el tena de la reforma agraria, a fin de que ésta pueda evaluar los resultados obtenidos como consecuencia de las recomendaciones de conferencias anteriores y de la Asamblea General de las Naciones Unidas y pueda sugerir ulteriores formas de acción y además el tema del derecho agrario autónomo.

ANEXO N° 4

INFORME DE LA QUINTA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AGRICULTURA Y SEXTA CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

México, D.F. - 9-20 agosto 1960

Resolución 20/60
Impulso a los estudios de Derecho Agrario

La Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura y la Sexta Conferencia Regional de la FAO para América Latina

Considerando

Que la Quinta Conferencia Regional para América Latina de la FAO aprobó la Declaración Primera sobre el capítulo "Planeamiento de la Reforma Agraria y Colonización", en la que sostiene que el régimen legal de la propiedad de la tierra debe "ser regido por un derecho especial y autónomo";

Que el derecho mencionado en esa declaración es el Derecho Agrario, cuyas características esenciales son las siguientes:

a. Es una disciplina jurídica autónoma, de contenido específico y propio, diferenciada de las otras ramas del derecho;

b. Su autonomía es científica, didáctica y legislativa;

c. Su elemento constitutivo esencial es la actividad agraria, como indus tria genética de producción, diferente de las otras industrias de extracción, tranformación o de servicio;

d. El contenido que le da especificidad es la necesaria y permanente pre sencia en dicha actividad de dos factores esenciales; naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre, y

e. Estas cuatro características del derecho agrario hacen posible la elaboración de una doctrina jurídica y una legislación agrarias que permiten establecer la relación hombre-tierra-comunidad sobre la base de una verdadera justicia social agraria en beneficio de los hombres que trabajan la tierra;

Que el cuerpo de doctrina jurídica agraria elaborado por Institutos de Derecho Agrario de varios países latinoamericanos no se ha concretado aún, lamentablemente, en la correspondiente legislación orgánica, homogénea y coherente, de la que pueda surgir posteriormente un cuerpo legislativo agrario de fondo que sirva de base a la sanción de los Códigos Agrarios Nacionales de cada país;

Que ese retraso en la sanción de una legislación agraria de fondo, específica, emanada de una doctrina jurídica autónoma, se presenta como un gran obstáculo para la humanización, democratización, tecnificación y mejoramiento de las condiciones generales de vida y trabajo en el agro de la América Latina; y

Que, mientras las normas del derecho positivo da la América Latina que rigen la vida del agro no se substituyan por las que aconsejan las nuevas figuras jurídicas del derecho agrario, será muy difícil que las resoluciones, declaraciones y recomendaciones de estas conferencias internacionales puedan ser realidad en nuestros países,

Recomiendan

1. A los gobiernos de los Estados americanos que presten la máxima atención al empleo de especialistas en el campo del derecho y de la legislación agrarios.

2. A las universidades y centros de enseñanza de alto nivel, que funcionan en las Américas, que den impulso a los estudios de derecho agrario como disciplina especial y autónoma.

3. Al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que, en los programas de sus organizaciones, den todo su apoyo a los estudios comparativos del derecho agrario y consideren la posibilidad de crear un centro de expertos en la materia para que elabore un cuerpo de doctrina y normas agrarias que permitan a los países adoptar, posteriormente, una legislación específica que tenga su base en la autonomía del derecho agrario.

ANEXO N° 5

INFORME DEL 12° PERIODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LA FAO

16 noviembre-5 diciembre 1963

Resolución 17/63
Derecho Agrario

La Conferencia

Comprobando que para el éxito de la reforma agraria se requiere la presencia de expertos en todas las materias relacionadas con la misma,

Considerando que la ciencia del Derecho es elemento indispensable en las reformas agrarias, dado que ella comprende la transformación de estructuras político-sociales y afecta, modifica o complementa las instituciones jurídicas,

Considerando, además, que los complejos problemas jurídicos que entraña la aplicación integral de la reforma agraria hacen indispensables la participación de especialistas en Derecho Agrario, y

Observando que en la Quinta y Sexta Conferencias Regionales para América Latina se recomendó la participación de especialistas en Derecho Agrario,

Sugiere que los Estados Miembros pidan al Director General que en todos los programas de asistencia técnica de la FAO relacionados con el desarrollo agrícola y la reforma agraria se incluyan especialistas en Derecho Agrario,

Recomienda a los gobiernos de los Estados Miembros, y al Director General, que en los seminarios o institutos nacionales o regionales sobre reforma agraria, se incluya en el programa de estudios básicos el Derecho Agrario, por ser necesario su conocimiento para atender los complejos problemas jurídicos que entraña la aplicación integral de la reforma agraria.

ANEXO N° 6

INFORME DE LA UNDECIMA CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

Caracas, Venezuela, 12-20 octubre 1970

Resolución 14/70

La Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina,

Considerando

La necesidad de estimular las investigaciones del derecho agrario, la asistencia técnica en esta materia y la aplicación de programas coordinados interdisciplinarios para acelerar el proceso de desarrollo económico de América Latina;

Resuelve

Recomendar al Director General de la FAO:

1. Que preste atención a la necesidad de:

   a) Estudiar un sistema de cooperación regional que posibilite la capacitación de personal técnico destinado a actuar, a distinto nivel, en el campo del derecho agrario;

   b) Estudiar y analizar los ordenamientos jurídicos agrarios de los distintos países de la región con miras a acelerar la ejecución de programas de desarrollo agrícola o reforma agraria;

   c) Estudiar la colaboración inter-institucional o entre países de la región para la programación, diseño, coordinación y ejecución de investigaciones empírico-sociales en derecho agrario.

2. Que someta a la consideración de la Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina un informe que sirva de base para la con creción de estos estudios, que indique las previsiones presupuestarias que serían necesarias para efectuarlos y en el que se evalúen las nece sidades de asistencia técnica a nivel regional en materia de derecho agrario.

ANEXO N° 7

INFORME DE LA UNDECIMA CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA

Caracas, Venezuela, 12-20 octubre 1970

Resolución 12/70

La Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Considerando

1. Que no obstante los innegables progresos realizados en la región en materia de planificación del desarrollo económico durante los años 1960, han coexistido durante ese período procesos lentos de transformación de las estructuras agrarias inadecuadas que siguen entorpeciendo el desarrollo de América Latina;
2. Que las reformas agrarias en los países de la región deben ser consideradas como la dimensión estructural del desarrollo rural, en reemplazo de otras soluciones sectorializadas que tienden a limitar el desarrollo a uno solo de sus aspectos, o a un número limitado de ellos;
3. Que las reformas agrarias que los países inicien y/o fortalezcan sólo podrían dar fruto mediante una síntesis apropiada de estrategias nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta las esferas de decisiones propias de cada país;
4. Que cada programa de reforma agraria debe realizarse en forma coherente y en armonía con los demás programas y proyectos de desarrollo;
5. Que los obstáculos que se presentan para la consecución de los objetivos de la reforma agraria están estrechamente interrelacionados, contribuyendo cada uno de ellos a reforzar los otros, lo que obliga a considerarlos todos conjuntamente, aunque la importancia que se concede a cada uno de ellos varíe según las situaciones concretas de cada país y de cada etapa del proceso de reforma agraria;
6. Que entre los principales obstáculos para los procesos de reforma agraria se encuentra la inadecuación de concepciones e instrumentos jurídicos y de los organismos encargados de llevar a cabo el proceso; el poder de que disponen los sectores o intereses afectados por la reforma para oponerse a su implantación o para distorsionarla en las etapas de su ejecución; la inexistencia o insuficiencia de una organización campesina representativa y autónoma, y la carencia de una adecuada conciencia colectiva sobre los problemas campesinos;
7. Que la asistencia para la reforma agraria exige una labor coordinada de equipos multidisciplinarios capaces de abarcar todas las tareas del desarrollo;

8. Que la experiencia del decenio anterior señala la necesidad de dar un impulso mayor al proceso de reforma agraria integral con el fin de eliminar los sistemas de latifundio y minifundio, obtener la participación decidida del campesino en la programación y ejecución del mismo e integrar los programas de reforma agraria a los planes nacionales de desarrollo, todo ello dirigido fundamentalmente a elevar los niveles de vida y al logro de la plena dignidad del campesino;

9. Que es imprescindible para alcanzar el desarrollo integral del hombre del campo y aprovechar su potencial productivo, que toda acción de innovación o cambio tecnológico se genere a partir de la realidad psico-social y cultural del campesino, de tal manera de que éste pueda convertirse en el sujeto creador fundamental del proceso de innovación en su sentido más amplio;

10. Que el aprovechamiento del potencial que ofrecen los montes y el desarrollo forestal para la ejecución del programa de reforma agraria constituye una importante contribución a la incorporación de algunos sectores de la población rural a la vida económica y social de los países en la región;

11. Que la ejecución de programas en el sector rural orientados hacia la creación de una nueva cultura campesina requiere acciones y programas especiales que por su finalidad deben concebirse de acuerdo a la realidad socio-cultural e intereses de los campesinos;

12. Que aún no se ha realizado el Seminario sobre Reforma Agraria solicitado al Director General en la Recomendación 8/68 de la Décima Conferencia Regional para América Latina y ratificada por la XV Conferencia de la FAO;

Resuelve

Recomendar a los Estados Miembros y al Director General de la FAO:

1. Que adopten el siguiente marco conceptual de referencia como fundamento para una acción conjunta de programas de reforma agraria durante el Segundo Decenio del Desarrollo y que se invite a otros organismos internacionales a que lo acojan también como suyo.:

    a) Desarrollo no significa solamente crecimiento con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción. Las Naciones Unidas han reconocido repetidamente que el desarrollo es un concepto más amplio, que implica redistribución de los ingresos, de los recursos productivos y mayor participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. El desarrollo en América Latina debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implique no sólo aumento en la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda la población;

    b) Las estrategias que consideran solamente la modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a una sola de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso

en cuanto al cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento. Si la modernización tecnológica no va acompañada por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el propio desarrollo;

c) La reforma agraria como parte integrante del concepto de la estrategia del desarrollo se presenta asi como un proceso de reorientación de los elementos básicos de la convivencia del sec tor campesino con los demás sectores de la sociedad. En este contexto, la tenencia de la tierra debe entenderse como institu cionalización de las relaciones entre personas y grupos de perso nas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los bene ficios y ventajas que aporta. Hay que eliminar el sistema del latifundio y minifundio, que constituye una estructura social en la que los dueños de las grandes fincas forman un grupo que, al controlar gran parte de la tierra y otros recursos, monopoliza el prestigio y el poder;

d) El proceso de reforma, que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, resulta de la presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores ejercen su poder social para lograr el aumento de la oferta de alimentos y de la producción de materias primas, la generación de nuevas divisas y la ampliación del mercado interno. Por otro lado, los campesinos ejercen presión en función de sus propios objetivos en el proceso de transformación social;

e) Como parte de una estrategia global de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente sin un adecuado sistema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social, tales como el crédito, el suministro de insumos y la transformación y comercialización de la producción agrícola. En este sentido, la reforma agraria es integral;

f) Enfocada como condicionante del desarrollo global, la reforma agra ria se orienta hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia, dentro del contexto de la estructura social de cada país para conseguir: (1) una justa distribución del ingreso proveniente del sector agropecuario; (2) la plena participación de los campesinos en el proceso de reforma agraria mediante la promoción de su organización y capacitación, y su integración a los niveles de planificación y ejecución de los programas, haciendo posible el aporte creador y transformador de dichas organizaciones al proceso de innovación tecnológica que el desarrollo social requiere; (3) la constitución de unidades de tenencia y/o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías modernas, estimulen mayores inversiones, aumenten el nivel del ingreso y generen mayores oportunidades de empleo; y (4) una organización empresarial de las nuevas unidades que permita aumento de la producción y una mayor utilización de los recursos productivos;

2. Que la reforma agraria sea considerada como un proceso que debe hacer compatibles el cambio tecnológico y el cambio social, dentro del contexto no sólo de las políticas relativas al sector agrícola sino también de aquellas referentes al conjunto de la economía;

3. Que a objeto de iniciar o fortalecer programas de reforma agraria, los países creen o den apoyo a asociaciones campesinas a través de las cuales los campesinos dispongan de un verdadero instrumento en defensa y protección de sus intereses. La FAO debe prestar a los Estados Miembros asistencia para el desarrollo de estas asociaciones;

4. Que la asistencia técnica para reforma agraria se enfoque con un criterio realista al servicio de los campesinos, y se la preste en forma simultánea con servicios tales como el crédito, el suministro de insumos, la transformación y comercialización de la producción agrícola, única forma de que ella sea eficaz. La asistencia técnica internacional que soliciten los países debe comprender asesoría en la formulación de estrategias y políticas, en la ejecución de los programas correspondientes y en su evaluación;

5. Que la FAO y otros organismos internacionales colaboren con los Estados Miembros interesados para establecer programas especiales de investigación sobre problemas de reforma agraria y para la capacitación de funcionarios administrativos y técnicos de diferentes niveles, en todos los aspectos relacionados con la reforma agraria, así como con su planificación y ejecución, según corresponda;

6. Que se intensifiquen las actividades y programas que tiendan a la promoción y capacitación de los beneficiarios como base para la toma de conciencia indispensable, con el fin de obtener una efectiva participación del campesino, en forma organizada, en los procesos de producción, industrialización y comercialización de los productos agrícolas;

7. Que los países de la región adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al derecho agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo;

8. Que se coordinen las políticas y programas de desarrollo forestal con los de reforma agraria a fin de crear nuevas oportunidades de empleo productivo y estructuras de empresas forestales que permitan mejorar la distribución del ingreso de la población rural beneficiaria de este proceso ;

9. Que los gobiernos se preocupen de desarrollar programas de educación e investigación pedagógica aplicados a la reforma agraria;

10. Que el Director General de la FAO tome las providencias necesarias para fortalecer los servicios de asistencia técnica a los Estados Miembros mediante una mejor distribución de los recursos globales de la Organización, para atender a los requerimientos de asistencia en la región latinoamericana que esta recomendación conlleva;

11. Que se amplíe el Proyecto Regional de Reforma Agraria para América Latina presentado por la FAO al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de incrementar las posibilidades de asistencia de FAO a los países de la región;

12. Que se realice la publicación de una revista regional de alto nivel técnico sobre reforma agraria en América Latina, que sea elaborada por la Oficina Regional con la colaboración de los Estados Miembros;

13. Que el Comité Especial de Reforma Agraria, creado en virtud de la Resolución 5/69 de la Conferencia de la FAO en su XV Período de Sesiones y que iniciará sus actividades el 9 de noviembre de 1970, considere con el mayor interés las precedentes recomendaciones y, en particular, aquellas referentes al marco conceptual contenido en la parte resolutiva número 1;

14. Que durante el bienio 1970/71 se organice un seminario latinoamericano sobre reforma agraria.

ANEXO N° 8

RENDIMIENTO DE ALGUNOS CULTIVOS PRINCIPALES Y TASAS ANUALES DE VARIACION (TAV) EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO Y EN ALGUNOS OTROS PAISES DE MAYOR DESARROLLO RELATIVO

(Rendimientos en Kilógramos por hectárea)

	1949/53 (a)	1967/69 (b)	1969/71 (c)	1972	T.A.V. 17 años (a/b)	T.A.V. 19 años (a/c)	T.A.V. 2 años (b/c)
TRIGO							
Bolivia	722	646	782	875	-0.6	0.5	1.1
Chile	1.194	1.682	1.760	1.679	2.0	2.1	2.3
Colombia	716	1.162	1.113	1.254	2.9	2.4	-2.2
Ecuador	425	953	975	833	4.9	4.5	1.1
Perú	924	859	905	1.006	-0.5	-0.1	2.6
Venezuela	500	454	394	429	-0.6	-1.2	-6.9
Gr. Andino	1.036	1.418	1.491	1.454	1.9	1.9	2.5
Francia	1.827	3.623	3.645	4.579	4.1	3.7	0.3
Canadá	1.281	1.533	1.827	1.680	1.1	1.9	9.1
EE.UU.	1.119	1.890	2.098	2.196	2.9	3.8	5.4
MAIZ							
Bolivia	1.369	1.325	1.298	1.244	-0.2	-0.3	-1.1
Chile	1.416	3.487	3.100	3.350	5.4	4.7	-5.7
Colombia	1.030	1.102	1.140	1.200	0.4	0.6	1.7
Ecuador	718	590	784	923	-1.1	0.5	15.2
Perú	1.439	1.666	1.621	1.788	0.8	0.6	-1.4
Venezuela	977	1.042	1.151	1.253	0.4	0.9	5.1
Gr. Andino	1.087	1.190	1.244	1.352	0.5	0.7	2.2
Francia	1.185	4.733	5.162	4.580	8.5	8.1	4.4
Canadá	3.233	5.108	5.078	4.985	2.7	2.7	-0.3
EE.UU.	2.488	4.967	5.164	6.084	4.1	3.9	1.9

	1949/53 (a)	1967/69 (b)	1969/71 (C)	1972	T.A.V. 17 años (a/b)	T.A.V. 19 años (a/c)	T.A.V. 2 años (b/c)
ARROZ							
Bolivia	1.538	1.631	1.510	1.630	0.3	-0.1	-3.8
Chile	2.884	2.807	2.608	3.312	-0.2	-0.5	-3.6
Colombia	1.922	2.654	3.125	3.596	2.0	2.6	8.5
Ecuador	1.776	2.225	2.260	1.410	1.3	1.3	0.8
Perú	3.745	3.930	4.184	4.188	0.3	0.6	3.2
Venezuela	1.138	2.043	1.880	1.534	3.2	2.7	-4.1
Gr. Andino	2.145	2.628	2.868	2.206	1.2	1.5	4.5
Francia	3.538	3.960	4.181	2.633	0.7	0.9	2.7
Japón	4.251	5.738	5.488	5.847	1.8	1.4	-2.2
EE.UU.	2.559	4.940	5.024	5.250	3.9	3.8	0.8
PAPAS							
Bolivia	4.512	6.442	7.085	7.000	2.1	2.4	4.8
Chile	9.604	8.551	9.076	9.256	-0.7	-0.3	3.0
Colombia	9.566	10.493	10.111	11.470	0.5	0.3	-1.9
Ecuador	3.920	8.239	7.891	6.000	4.5	3.8	-2.1
Perú	5.709	6.142	6.125	4.910	0.4	0.4	-0.1
Venezuela	2.545	8.312	8.200	8.429	7.2	6.4	-0.7
Gr. Andino	6.384	7.317	7.373	6.709	0.8	0.8	0.4
Francia	12.218	20.968	22.346	23.568	3.2	3.2	3.2
Canadá	12.732	18.400	19.156	19.099	2.2	2.2	2.1
EE.UU.	16.134	24.052	25.364	26.225	2.4	2.4	2.7
Holanda	25.994	34.006	35.519	37.594	1.6	1.7	2.2
Bélgica	23.633	33.240	29.711	34.636	1.8	1.3	-5.5
FREJOLES							
Bolivia	-	500	500	667	-	-	0.0
Chile	909	1.218	1.111	1.043	1.7	1.0	-4.5
Colombia	521	573	614	634	0.5	0.9	3.5
Ecuador	900	471	462	579	-3.7	-3.4	-1.0
Perú	928	831	810	800	-0.6	-0.7	-1.3
Venezuela	573	419	431	552	-1.8	-1.4	1.4
Gr. Andino	695	653	641	702	-0.4	-0.4	-0.9
Francia	752	1.195	1.270	1.208	2.8	2.8	3.1
Canadá	1.290	1.250	1.583	1.595	-0.2	1.2	1.2
EE.UU.	1.181	976	1.383	1.458	-1.6	0.8	19.1

	1949/53 (a)	1967/69 (b)	1969/71 (c)	1972	T.A.V. 17 años (a/b)	T.A.V. 19 años (a/c)	T.A.V. 2 años (b/c)
SEMILLA ALGODON							
Colombia	358	926	869	1,625	5.7	4.8	-3.1
Ecuador	166	476	578	800	6.4	6.8	10.2
Perú	801	953	1.006	1.052	1.0	1.2	2.8
Venezuela	461	479	510	751	0.2	0.6	3.2
Gr. Andino	638	867	866	1.356	1.8	1.6	-0.1
México	806	1.363	1.373	2.092	3.1	2.9	-0.4
EE.UU.	538	923	841	1.509	3.2	2.4	-4.6
Egipto	952	1.230	1.331	2.186	1.5	1.8	4.1
ALGODON							
Colombia	205	530	510		5.7	4.9	-1.9
Ecuador	083	285	421		7.6	8.9	22.0
Perú	503	575	603		0.8	1.0	2.4
Venezuela	307	291	297		-0.3	-0.2	1.0
Gr. Andino	396	510	516		1.5	1.4	0.5
México	328	758	778		5.1	4.7	1.3
EE.UU.	316	522	489		3.0	2.3	-3.3
Egipto	520	715	772		1.9	2.1	3.9
CAÑA AZUCAR							
Bolivia	36.250	38.387	37.435	32.857	0.3	0.2	-1.3
Colombia	40.984	47.687	49.463	49.066	0.9	1.0	1.8
Ecuador	61.290	78.539	84.158	86.000	1.5	1.7	3.5
Perú	133.031	137.303	140.875	155.357	0.2	0.3	1.3
Venezuela	59.111	72.627	72.066	76.812	1.2	1.0	-0.4
Gr. Andino	51.929	63.777	63.718	66.682	1.2	1.2	0.0
México	51.325	60.695	61.670	60.714	1.0	1.0	0.8
Brasil	38.722	45.860	45.574	48.000	1.0	0.9	-0.4
EE.UU.	78.023	91.176	93.275	92.563	0.9	0.9	1.2
Egipto	76.552	93.353	93.878	96.053	1,1	1.1	0.3

	1949/53 (a)	1967/69 (b)	1969/71 (c)	1972	T.A.V. 17 años (a/b)	T.A.V. 19 años (a/c)	T.A.V. 2 años (b/c)
REMOLACHA							
Chile	35.600*	38.962	39.030	38.218	2.3*	1.6*	0.1
Grecia	39.222*	44.647	46.681	46.957	3.3*	3.0*	2.2
Francia	27.881	42.618	43.555	42.105	2.5	2.4	1.1
EE.UU.	32.979	39.411	40.780	47.511	1.1	1.1	1.1
España	20.455	25.838	26.727	24.758	1.4	1.4	1.7
Alem.Fed.	33.026	53.023	46.091	44.278	2.8	1.8	-6.7
Holanda	49.961	46.626	47.653	43.861	-0.4	-0.3	1.1
Austria	23.419	47.340	43.622	44.910	4.2	3.3	-4.0

* a = (1961/66)

Elaborado por ILPES en base a fuentes de FAO (Anuario).

ANEXO N° 9

PRIMERA REUNION DE MINISTROS DE AGRICULTURA DEL GRUPO ANDINO

Lima, Perú, 30 enero-1 febrero 1974

Declaración Final de la Reunión

Los señores Ministros, al término de sus deliberaciones, acordaron formular la siguiente declaración:

Los Ministros de Agricultura de los países miembros del Acuerdo de Cartagena reunidos en Lima entre los días 30 de enero y 1 de febrero de 1974, con la finalidad de acordar acciones y procedimientos que promuevan la integración agropecuaria de la subregión andina, conscientes de nuestra responsabilidad histórica:

Reiteramos nuestra convicción de que el desarrollo económico y el progreso social son responsabilidad de nuestros pueblos, de cuyo esfuerzo depende principalmente el logro de sus objetivos nacionales y subregionales.

Manifestamos la necesidad de aunar esfuerzos para superar la situación de atraso y dependencia de nuestros países de acuerdo con sus realidades específicas, y de lograr la plena vigencia de la justicia social.

Reafirmamos el derecho soberano de nuestros países a disponer de todos sus recursos naturales y a adoptar las medidas solidarias para asegurar la defensa de este derecho irrenunciable, y rechazamos todo género de acciones, presiones y medidas coercitivas destinadas a impedir o entrabar el ejercicio del mismo.

Renovamos nuestra convicción integracionista latinoamericana y expresamos que el Acuerdo de Cartagena constituye un instrumento esencial de la subregión para resolver los problemas que dificultan el desarrollo económico y social de nuestros países, y

Considerando

A. Que la integración económica de los países del área andina es un instrumento fundamental para el desarrollo de la Subregión, toda vez que abre perspectivas importantes que en términos generales se refieren a la ampliación del mercado, a la posibilidad de utilizar más racionalmente sus recursos a través de la especialización y complementación, y al aprovechamiento de las oportunidades de mayor intercambio de productos y de los efectos que se derivan de las interrelaciones de los diversos sectores productivos así como a la posibilidad de asumir una posición conjunta de la Subregión frente a terceros países;

B. Que nuestra concepción exige un sector agropecuario subregional ver daderamente integrado, en correspondencia con la integración de los demás sectores de la economía, como requisito para lograr, a plenitud, los beneficios del proceso de desarrollo;

C. Que el sector agropecuario es uno de los más importantes dentro de las economías de los países de la subregión andina, en razón de que constituye fuente principal de empleo, proporciona gran parte de los alimentos que consume la población y de las materias primas para la fabricación de otros bienes esenciales de consumo, contribuyendo, además, a la generación de divisas, siendo su participación en el Producto Interno Bruto de significativa importancia;

D. Que el desarrollo agropecuario de los países de la subregión andina, constituye condición indispensable para el bienestar general de sus pueblos y el avance de sus economías, buscando una justa distribución del ingreso y la disminución de la diferencia entre el nivel de ingreso de la población rural y urbana;

E. Que la actividad agropecuaria de la subregión no ha tenido los estí mulos necesarios para lograr el dinamismo que ella requiere, ni ha contado con una estructura agraria adecuada, lo cual se ha traducido en una creciente importación de productos alimenticios y materias primas provenientes de terceros países, acentuando una situación de dependencia que se torna cada día más crítica;

F. Que la situación actual de los precios de los productos agropecuarios en el mercado mundial constituye un reto para la agricultura de nues tros países, no sólo desde el punto de vista del abastecimiento inter no, sino de las exportaciones;

G. Que el abastecimiento de los insumos de origen industrial que utiliza la actividad agropecuaria se ve obstaculizado por la escasez y altos precios, comprometiendo el esfuerzo que realizan los países para incre mentar la producción y su productividad;

H. Que la IV Reunión de Cancilleres del Grupo Andino recomendó, en razón de la significación y del carácter crítico, que el sector agropecuario tiene para las economías de nuestros países, la aceleración de las acciones destinadas a instrumentar la armonización de políticas nacionales y de coordinación de planes nacionales de desarrollo de dicho sector, como pasos previos para sentar las bases de una política conjunta;

Asimismo señaló la necesidad de que se elaboren programas conjuntos de desarrollo agropecuario, que sean de interés, y se adopten medidas que de manera efectiva faciliten prioritariamente el abastecimiento oportuno y adecuado del mercado subregional.

Declaramos

Nuestra firme decisión de:

Primero: Intensificar, conjuntamente con los esfuerzos que a nivel nacional venimos realizando para un mayor desarrollo agropecuario, las acciones necesarias para lograr la integración a nivel subregional.

Secundo: Establecer los procedimientos operativos necesarios para alcanzar

la integración del sector en el menor plazo posible.

Tercero: Coordinar las politicas agropecuarias nacionales en función de las posibilidades de complementación existentes entre los países de la subregión, y de la intensificación de las relaciones comerciales orientadas a la gradual sustitución de las importaciones agropecuarias provenientes de terceros países, teniendo en cuenta no sólo las ventajas comparativas, sino el impacto en áreas deprimidas y de alta densidad demográfica.

Cuarto: Realizar los esfuerzos necesarios para que en los países de la sub-

región se otorgue prioridad en el abastecimiento de los productos agropecuarios,

Quinto: Armonizar les pianteamienros que los países del área en materia agropecuaria pressnten anto los organismos internacionales y en aquellas reuniones para el sector.

Sexto: Intensificar los programs de cooperatión científica y térnica entre los países de la subrbregión, con el fin de disminuir la dependencia technológica de terceros países, y de acelor el proceso de transferencia technologías desarrolladas o adaptadas por países de la subregión.

Séptimo: Adoptar las normas y establecer los sistemas necesarios para que se ejecuten coordinadamente programas de sanidad animal y vegetal entre los países miembros, a fin de facilitar el comercio de productos agropecuarios en la subregión.

Octavo: Coordinar las políticas forestales de los países andinos orientándolas hacia la utilización racional y la conservación de los recursos naturales renovables con que cuenta la subregión, incluyendo medidas que orienten la inversión al desarrollo integral de las áreas utilizadas.

Noveno: Solicitar a los órganos del Acuerdo las modificaciones de la estructura institucional de la Junta en forma tal que permita el fortalecimiento de los recursos técnicos necesarios para atender les requerimientos que conlleva el proceso de integración agropecuaria.

Décimo: Coordinar nuestras acciones de manera de aprovechar nuestro poder de compra conjunto, para obtener condiciones más ventajosas en la adquisición de alimentos e insumos para el sector agropecuario.

Al mismo tiempo, los señores Ministros, con la más firme decisión de impulsar la iniciación de las acciones destinadas a implementar los propósitos y acuerdos enunciados en la Declaración que antecede, aprobaron las siguientes Resoluciones, cuyo texto íntegro se incluye como anexo a la presente Acta Final, de la cual forman parte:

Resolución 1

Creación del Consejo Agropecuario y fortalecimiento institucional de los organismos nacionales y de la Junta del Acuerdo de Cartagena para la integración agropecuaria.

Resolución 2

Programas conjuntos de desarrollo agropecuario y acción coordinada en el comercio internacional de productos e insumos agropecuarios.

Resolución 3

Medidas iniciales para el establecimiento de un sistema de seguro agropecuario a nivel de la subregión.

Resolución 4

Sanidad agropecuaria de la subregión.

Resolución 5

Proyectos andinos de desarrollo tecnológico en materia de bosques tropicales.

Resolución 6

Programas de cooperación técnica y científica de la subregión andina.

Resolución 7

Posición conjunta de los países miembros del Acuerdo de Cartagena en los Organismos Internacionales.

ANEXO N° 10

INFORME DE LA IV REUNION INTERAMERICANA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA

Panamá, 14-20 mayo 1972

Recomendación a los gobiernos sobre el establecimiento de una jurisdicción agraria y al IICA sobre la capacitación en reforma agraria de los funcionarios judiciales

Considerando

Que el IICA se ha trazado como filosofía básica de su acción el que sus operaciones de apoyo a los países se ejecuten de acuerdo con las orientaciones que estos mismos señalen;

Que uno de los aspectos que ha incidido en el lento avance de los procesos de reforma agraria es la ausencia de una jurisdicción agraria especializada, que aplique las regulaciones agrarias teniendo en cuenta las diferentes circunstancias que configuran el problema agrario y la rapidez con que éste requiere ser solucionado;

Que, como se expresó en la Undécima Conferencia de la FAO, realizada en 197 0, en Caracas, la sola expedición de leyes agrarias y el establecimiento de procedimientos especiales no garantiza su correcta aplicación si, de otra parte, no existe una jurisdicción especial que tenga por objeto proteger los derechos de los campesinos;'

Acuerda

1. Recomendar a los gobiernos de los países de América Latina, el establecimiento de una jurisdicción agraria que aplique las normas y los procedimientos agrarios con un criterio de protección al campesino.
2. Recomendar al IICA que efectúe seminarios y cursos para los actuales funcionarios judiciales, que tienen a su cargo la aplicación de las normas agrarias, a fin de proporcionarles un marco económico, social y político, que les permita superar una concepción puramente civilista en la interpretación de las normas y los procedimientos agrarios.

ANEXO N° 11

INFORME DE LA V REUNION INTERAMERICANA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA

Asunción, Paraguay, 30 septiembre-5 octubre 1974

Considerando

Que si la mentalidad propia del derecho civilista que aún prevalece en abogados y jueces de muchos países del continente constituye una rémora a los procesos de reforma agraria.'

Que en el desarrollo de toda Reforma Agraria auténtica es indispensable el establecimiento de la jurisdicción agraria, a través de tribunales especiales, que hagan expedita la tramitación de todos los expedientes relacionados con el proceso de reestructuración de la tenencia de la tierra.

Acuerdan

Recomendar a aquellos países en que aún no existe la jurisdicción agraria que contemplen en el más corto plazo la creación del fuero agrario con todos los mecanismos que agilicen el proceso de Reforma Agraria y en consecuencia la justicia para los campesinos.

ANEXO N° 12

CARTA DE ENVIO Y CUESTIONARIO SOBRE EL ESTADO DE LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACION EN DERECHO AGRARIO EN AMERICA LATINA

RLAT/1615

Estimado Dr.

Según lo recomendado por la XII Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Cali, Colombia, en 1972, esta Oficina Regional se encuentra empeñada en acrecentar sus actividades en el campo del Derecho Agrario.

Para cumplir esta recomendación se solicitó la colaboración de un grupo de Consultores y Asesores en Derecho Agrario, quienes conjuntamente con personal de FAO se reunieron por primera vez en Santiago, del 16 al 24 de octubre de 1973 y por segunda vez en la misma ciudad del 23 al 30 de abril de 1974. Para la realización de estas reuniones FAO ha contado con el valioso apoyo del International Legal Center. Forman este Comité las siguientes personas:

Dr. Guillermo Figallo, Presidente del Tribunal Superior Agrario del Perú y profesor de Derecho Agrario de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Particular San Martín de Porras en Lima, Perú;

Dr. Antonino C. Vivanco, profesor de Derecho Agrario de las Universidades de Buenos Aires y La Plata (Argentina);

Dr. Fernando Pereira Sodero, Presidente del Instituto Paulista de Derecho Agrario y profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Sao Paulo (Brasil);

Dr. Otto Morales Benítez, Especialista en Derecho Agrario, ex-Ministro de Trabajo y de Agricultura de Colombia;

Dr. Víctor Giménez Landínez, profesor de Derecho Agrario en la Universidad Central de Venezuela y ex-Ministro de Agricultura de su país;

Dr. Gonzalo Figueroa Yáñez, profesor de Derecho Agrario de las Universidades de Chile y Católica de Chile.

De acuerdo a las recomendaciones de sus Conferencias Regionales, la FAO se propone contribuir al progreso del Derecho Agrario en América Latina, considerando que esta rama del Derecho puede constituir un factor importante para el desarrollo de la región.

En virtud de estos principios se estableció que los objetivos del Comité son asesorar a la FAO en la formulación de un programa de actividades en Derecho Agrario en América Latina, en el cual dicha Organización tendrá principalmente una función promotora de la investigación, la enseñanza y la capacitación en Derecho Agrario y procurará la coordinación de los esfuerzos que se realicen en estas materias en la región.

En su primera reunión este Comité se refirió fundamentalmente a los métodos de coordinación entre personas e instituciones de la región que se dedican a la investigación, enseñanza o capacitación en Derecho Agrario y aquellas que puedan contribuir a su desarrollo, ya sean públicas o privadas.

En su segunda reunión el Comité Asesor se preocupó especialmente de la investigación y la enseñanza del Derecho Agrario, así como de la capacitación del personal del sector público agrícola en esta rama del Derecho.

Para poder desarrollar en mejor forma sus labores, se consideró necesario solicitar información sobre los temas en referencia a diversas instituciones tanto públicas como privadas y a profesores o investigadores en Derecho Agrario de América Latina, por lo que nos permitimos dirigirnos a Ud. para solicitar su apoyo.

Con este objeto le quedaríamos sumamente agradecidos si le fuese posible contestar el cuestionario adjunto.

Le rogaría tener presente que dado que el Comité Asesor cuenta con un plazo limitado para desarrollar su labor, es indispensable contar con su respuesta a la brevedad posible, por lo que le agradecería procurar enviárnosla para que esté en nuestro poder antes del 15 de enero de 1975, a la siguiente dirección:

Dr. Jorge Orchard Pinto
Coordinador Programa Derecho Agrario
Oficina Regional de la FAO para América Latina
Casilla 10095
Santiago, Chile

La FAO está empeñada en acentuar su labor en el campo del Derecho Agrario y espera que la colaboración que hoy le pedimos abra paso a una mutua cooperación en esta materia.

Al mismo tiempo nos permitimos informarle que el Programa está preparando una serie de publicaciones sobre el tema que esperamos tenerlas editadas el año entrante. Dentro de estas publicaciones estamos preparando un inventario de las personas e instituciones que trabajan en Derecho Agrario en la región, con el objeto de facilitar el contacto y la colaboración entre ellas, por lo que nos será de mucha utilidad la respuesta que se sirva enviarnos.

En nombre de la Organización, de los miembros del Comité y en el mío propio, mucho agradeceremos la acogida que Ud. se sirva dispensar a la presente, que puede constituir el inicio de una labor de considerable trascendencia para el futuro del Derecho Agrario en la región.

Lo saluda cordialmente,

Pedro Moral López
Representante Regional Adjunto
para América Latina

FAO

PROGRAMA REGIONAL DE DERECHO AGRARIO

PARA AMERICA LATINA

Cuestionario sobre Derecho Agrario en América Latina para ser contestado por Profesores de Derecho Agrario o Investigadores en la materia

Esta investigación es realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Oficina Regional para América Latina con la colaboración del International Legal Center.

Santiago de Chile, noviembre de 1974.

Advertencia General:

Al contestar el siguiente cuestionario, le rogamos que vaya haciendo referencia a las distintas preguntas; en general, la información refiérala a su propia universidad o institución, si dispone de una información más extensa (otras universidades o instituciones), por favor incluyalas, especificando su carácter. Si Ud. dispone de algún material escrito o publicaciones sobre los mismos temas, le rogamos nos los envíe.

El presente cuestionario agradeceríamos enviarlo contestado a la siguiente dirección:

Dr. Jorge Orchard Pinto
Coordinador Programa Derecho Agrario
Oficina Regional de la FAO para América Latina
Casilla 10095
Santiago, Chile

Plazo:

Le agradeceríamos hacer lo posible para que su respuesta estuviera en nuestro poder antes del 15 de enero de 1975.

A. LA ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO

I. Factores que contribuyen a determinar las características de la ense ñanza del Derecho en general, y en particular, el Derecho Agrario

1) El establecimiento de leyes especializadas relativas a la agricul tura, tengan o no el carácter de una reforma agraria, ha signifi cado (a) ¿una especialización dentro de la profesión jurídica? (b) ¿una modificación más o menos importante dentro del sistema de interpretación de la ley (interpretación teleológica, historicista, etc.)? (c) ¿un cambio considerable en la estructura de los tribunales?

2) ¿Existe en su universidad alguna unidad académica especializada en Derecho Agrario (facultad, escuela, instituto, departamento, seminario, etc.)? En caso negativo, esta rama del derecho, ¿a qué unidad mayor (facultad, escuela, instituto, departamento, etc.) ha sido adscrita?

II. Curriculum y metodología

3) ¿Existe una cátedra o curso de Derecho Agrario en la escuela de Derecho o en otras carreras como Agronomía,; Ingeniería Forestal, Veterinaria, Técnico Agrícola, etc.? ¿Cuál? ¿Qué denominación recibe el curso en el programa? (Derecho Agrario, Legislación Agraria, Derecho Agrícola, etc.).

4) En caso que exista una cátedra o curso de Derecho Agrario: (a) ¿Qué carácter tiene ella (obligatorio para todos los alumnos, optativo, etc.)? (b) ¿Con qué periodicidad se ofrece (anual, semestral, etc.)? (c) ¿Qué duración tiene (semestres, años, etc.)? (d) ¿Cuántas horas semanales se le asignan por horario? (e) ¿En qué año de la correspondiente carrera?

5) En caso que exista una cátedra de Derecho Agrario, ¿qué métodos de enseñanza se practican en ella (clase conferencia, clase expositiva, métodos activos, clínicas jurídicas, talleres, investigación dirigida, combinación de ellos, etc.)? Por favor especifique.

6) ¿Es distinta la metodología que se aplica en los cursos de Derecho Agrario a la que se emplea en otros cursos de la Escuela? En caso afirmativo, ¿cómo explica esta diferenciación?

7) A grandes rasgos, ¿qué temas comprende el curso de Derecho Agrario? ¿Tiene un contenido fijo? ¿Quién lo determina? ¿Existen textos adecuados? Acompañar el programa vigente, si existe.

8) ¿Qué componentes, aparte de los conceptos y textos legales propiamente dichos, comprende la información que los alumnos deben manejar en un curso de Derecho Agrario? ¿Comprende el contenido elementos de sociología, economía y otras ciencias sociales?

9) ¿Qué orientación sigue el curso en su estructuración? (Por ejemplo, la ordenación que sigue la ley de contenido agrario, sistematización por instituciones, sistematización por problemas, etc.)?

10) En el caso de las Escuelas de Derecho, ¿ocupa el curso un lugar de importancia en comparación a los cursos tradicionales como Derecho Civil o Derecho Penal, en la estimación de los alumnos? ¿Por qué?

11) ¿En el caso de la Escuela de Derecho o instituto especializado en Derecho o Derecho Agrario proporciona cursos en esta materia para estudiantes de otras carreras (ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, técnicos agrícolas, etc.)? Especifique.

III. El Derecho Agrario como objeto formal de la enseñanza

13) ¿Qué opina Ud. sobre el carácter autónomo del Derecho Agrario en comparación con el Derecho Común? ¿Es esta una opinión compartida en su medio profesional o científico? Conteste en breves líneas.

14) En caso que Ud. postule la autonomía del Derecho Agrario, ¿qué caracteres o notas distintas podría señalar? Conteste en breves lineas.

15) ¿Qué instituciones, principios o normas y qué referencias interdisciplinarias a su juicio debería contener un programa tipo para la enseñanza del Derecho Agrario en América Latina? Distinga entre cursos para abogados y otros profesionales.

15) ¿Existe algún post-grado en Derecho Agrario en su país o universi dad? ¿Qué duración tiene? Reseñe, en lo posible los programas. ¿Qué grado proporciona?

B. LA INVESTIGACION EN DERECHO AGRARIO

16) ¿Se realiza algún tipo de investigación en Derecho Agrario en la universidad o institución a la que Ud. pertenece? ¿Cuál o cuáles? En caso negativo, ¿a qué atribuye Ud. que no se realice investigación en Derecho Agrario?

17) En caso positivo, ¿quién realiza este tipo de investigación (nombre y dirección del instituto, departamento, seminario, etc.)?

18) ¿Conoce Ud. alguna otra institución sea o no académica que realice específicamente investigación jurldica-agraria en su país? Agradecerla indicar nombre y dirección.

19) ¿En la universidad o institución a que Ud. pertenece, qué se está investigando? ¿Con qué fines y objetivos?

20) ¿En las investigaciones en Derecho Agrario colaboran habitualmente especialistas de otras disciplinas? ¿Qué tipo de especialistas? ¿Qué tipo de colaboración prestan?

21) En las investigaciones que se realizan, ¿qué metodos se utilizan?

22) ¿En caso que Ud. esté investigando, esta actividad la hace en forma individual o asociada con alguien? ¿Con quién?

23) ¿Esta investigación forma parte de la cátedra de Derecho Agrario o se realiza en forma separada?

24) ¿Qué tipo de adiestramiento para investigar Ud. ha recibido?

25) ¿Se da adiestramiento para investigar en su pals? En caso positivo, ¿quién imparte este adiestramiento?

26) ¿Da Ud. algún tipo de adiestramiento para investigar a sus alumnos? En caso afirmativo explique, ¿qué tipo de adiestramiento?

C. COORDINACION

27) ¿Podría indicarnos el nombre y dirección de algún instituto especializado en Derecho Agrario que no haya sido nombrado anteriormente?

28) ¿Existen en su país organizaciones o instituciones que pese a no ser especializadas en Derecho Agrario realicen actividades de docencia, investigación o capacitación en esta rama del Derecho? ¿Cuáles? Agradeceríamos indicarnos nombre y dirección.

29) ¿Podría indicarnos los nombres, cargo, institución donde trabajan y dirección de algunos otros especialistas o profesores de Derecho Agrario de su país, a quienes Ud. estima debiéramos enviar este cuestionario?

DATOS PERSONALES

30) Si Ud. no tuviera inconveniente mucho le agradecerla indicarnos su nombre, cargo y dirección.

ANEXO N° 13

ANTEPROYECTO PARA LA EJECUCION DE INVESTIGACIONES JURIDICO-AGRARIAS

A continuación y teniendo principalmente en cuenta lo expuesto en el Capítulo V del Informe Final, el Grupo Regional se permite proponer lo que podrían ser las líneas generales de un proyecto para la promoción y desarrollo de la investigación jurídica agraria en la región.

A. Objetivos del Proyecto

1. Promover, apoyar y coordinar la realización de una investigación jurídico social en varios países de la región, en algunas de las áreas prio ritarias propuestas por el Grupo Regional o sobre los aspectos jurídicos e institucionales del Desarrollo Rural Integrado, utilizando un diseño común para poder integrar los esfuerzos de los países, y en la medida de lo posible, hacer comparables sus resultados, con el objeto de poder obtener algunas conclusiones que permitan mejorar la eficacia de las normas jurídicas en el sector rural.

2. Promover, apoyar y coordinar la realización de investigaciones jurídico formales en los países de la región, en algunas de las áreas prio ritarias señaladas por el Grupo Regional y que permitan reunir la informa ción básica para la formación de un Centro de Documentación en Derecho Agrario.

B. Metas del Proyecto

1. Durante una primera etapa, que no debiera ser superior a un año, detectar los centros de investigación, universitarios o extra-universitarios, con mayor capacidad o interés para participar en este proyecto y realizar el estudio de prefactibilidad de una investigación jurídico social y una investigación jurídico formal, en algunas de las áreas prioritarias señaladas por el Grupo Regional. Posteriormente se deberá invitar a participar en ellas, a algunos de los referidos centros de diferentes países de la región, con el objeto de efectuar un diseño conjunto.

2. Durante una segunda etapa, realizar estas investigaciones en algunos países de la región que demuestren mayor interés, con su consiguiente publicación y difusión. Esta etapa deberá durar aproximadamente un año.

3. Durante una tercera etapa, utilizando el mismo procedimiento y la experiencia ganada, se debiera invitar a participar y realizar estas investigaciones, al resto de los países de la región, seguida de su posterior publicación y difusión.

4. Al término del Proyecto, realizar un seminario con un representante de cada uno de los países participantes en las investigaciones juridico-sociales, con el objeto de comparar algunos resultados y procurar obtener

algunas conclusipnes que permitan mejorar la eficacia de las normas legales en el sector rural, fundamentalmente aquéllas relacionadas con los planes y programas de desarrollo.

C. Países participantes

Se invitaría a participar a todos los países de la región, aunque en una primera etapa se invitaría a aquellos que hayan demostrado mayor interés, tengan mayor capacidad instalada y puedan aportar recursos nacionales al proyecto.

D. Organismos participantes al nivel de los países

Estas investigaciones podrían ser realizadas en los países por los institutos, centros o departamentos de nivel universitario especializados en Derecho Agrario o por aquellos que, sin ser especializados en esta rama del Derecho, se dediquen a la investigación jurídico-social o por alguna institución del sector público agrícola.

E. Duración del Proyecto

La duración del Proyecto se calcula en alrededor de cuatro años. Se debiera hacer lo posible para que este Proyecto comenzara a funcionar durante el año 1976.

F. Financiamiento del Proyecto

Para el financiamiento de este Proyecto, FAO debiera procurar conseguir recursos de organismos financieros internacionales y, al mismo tiempo, conseguir aportes de los países. Estos últimos debieran estar destinados fundamentalmente a cubrir los gastos de la etapa de realización de las actividades al nivel nacional.

Por otra parte, FAO debiera procurar financiar con cargo a sus recursos propios, la realización de los estudios de prefactibilidad, y en lo posible, la etapa de diseño común.

G. Algunas sugerencias para la ejecución del Proyecto

1. Dado los problemas financieros que existen para la ejecución de actividades de investigación y principalmente con el objeto de vincular los intereses nacionales a la ejecución del proyecto, el Grupo Regional se permite recomendar el siguiente plan de trabajo:

a) Realizar, por intermedio de consultores, un estudio de prefactibi lidad para la realización de una investigación en varios países.

Este estudio de prefactibilidad se haría en función del método propiamente tal, de las fuentes de información y de los medios, plazos y costos de la investigación.

b) Determinar los centros de investigación, universitarios o extra- universitarios, que estarían en condiciones y tendrían interés en participar en el proyecto de investigación.

c) FAO invitaría a participar a esos centros de investigación, enviándoles un juego de los diversos documentos preparados durante el ciclo de reuniones celebradas por el Grupo Regional, más el estudio de prefactibilidad,

d) Los centros deberán contestar dentro de un plazo determinado, enviando:

i. Un comentario sobre los documentos enviados;

ii. Un enunciado de los problemas jurídicos e institucionales a investigar dentro del área determinada por FAO;

iii. Una proposición de diseño piloto para investigar el o algunos de los más relevantes de los problemas propuestos.

Aquel centro que no conteste dentro de los términos señalados quedará excluido del Proyecto.

e) Posteriormente se realizaría una reunión de los representantes de cada centro de investigación, con el objeto de realizar un proyecto de investigación que tenga un diseño común. La reunión sería tipo seminario y en ella estarían representados los futuros Jefes de Sub-Proyectos nacionales.

f) Diseño del proyecto en cada país.

g) Obtención del financiamiento necesario.

h) Realización de la investigación.

i) Adicionalmente será necesario conseguir recursos para financiar la etapa de diseño, así como fijar el tiempo de duración de esta etapa.

2. El Grupo Regional espera que de esta manera se podrá determinar en mejor forma no sólo el área de investigación, sino que los problemas jurídicos e institucionales que se determinen dentro del área, sean realmente de interés global para los países participantes. Al mismo tiempo, dada la participación directa de elementos nacionales desde la etapa de diseño facilita el conseguir recursos nacionales e internacionales para la posterior ejecución de la investigación misma, su publicación y difusión.

3. Por otra parte, el Grupo Regional tuvo en cuenta que para poder realizar cualquier tipo de investigación jurídico social en Derecho Agrario, es necesario ubicarla en tiempo y lugar, y además, en el contexto social cuyos componentes desea conocer. Por esta razón, será muy difícil plantear una investigación de este tipo a nivel nacional, pot el contrario, resulta recomendable en cada país tender a establecer regiones o áreas que sean representativas y tipificarlas con base en algunos Indicadores sociales y legales. Para poder hacer generalizaciones con base en este método de investigación, sólo sería posible en la medida que se hayan hecho estudios semejantes en varias regiones o áreas similares, en el intertanto las conclusiones que se obtengan sólo son válidas para la Región o área que se trate.

Lo mismo se puede decir al comparar resultados entre países. La inves tigación sólo nos podrá decir que en regiones semejantes una misma norma produce efectos similares o diferentes.

Para la caracterización de estas regiones se pueden utilizar no sólo indicadores sociales, culturales y económicos, sino también la estructura jurídico-institucional que está ausente en la mayoría de las investigaciones de este tipo y que no siempre es coincidente con la estructura económico social.

4. Dentro de cada región es posible estudiar un sinnúmero de problemas agro-jurídicos o agro-institucionales. Posteriormente, en el diseño de la investigación misma y teniendo presente las necesidades de los países, se podrían entrar a establecer los problemas que se estudiarían dentro de cada región o área en particular, y las variables que se utilizarían.

Para la determinación de los problemas y de las variables correspondientes dentro de cada área de interés o que las envuelvan a todas, se puede utilizar una estrategia de carácter piramidal que va desde lo más amplio en la base, la estructura socio-jurídica, hasta lo más específico, la eficacia de una determinada norma en un determinado campo de aplicación, y que permitirá detectar en mejor forma los intereses nacionales.

Esquemáticamente esta estrategia es la siguiente:

1. Problemas que engloban las áreas de interés.

1.1 Estudio de los indicadores sociales de la estructura social de cada región agraria.

1.2 Estudio de la estructura del sistema legal en cada región agraria (podría incluir número de cortes, de agencias, de abogados, de escribanos, de procedimientos, etc.).

1.3 Intento de regionalizar y tipificar distintas áreas agrarias con base en los indicadores de la estructura social y la estructura jurídica.

1.4 Estudio del cambio social en las diversas regiones agrarias.

1.5 Estudio del cambio legal en las distintas áreas agrarias. (Este podría incluir indicadores de cambio, tales como número de demandas presentadas y resueltas en distintos lapsos, número de procesos incoados, número de resoluciones, número de actos notariales, etc.).

2. Problemas que se incluyen en las áreas de interés.

2.1 Los procesos legales agrarios. (Procesos de conversión y respuestas) .

2.2 Las normas primarias y las normas secundarias existentes.

2.3 Los medios de comunicación de la norma.

2.4 Las sanciones y sus formas de aplicación.

2.5 La cultura jurídica.

2.6 El derecho informalmente vigente.

2.7 El proceso de creación y aplicación de la norma y las diversas instancias sociales que en ellos influyen.

2.8 La conducta de los destinatarios de la norma y las instancias sociales que en ella intervienen.

2.9 Los canales de acceso.

2.10 Los procesos de retroalimentación.

2.11 La eficacia de las normas.

5. Por último, se puede señalar que la aplicación de este Plan de Trabajo y la estrategia antes referida se facilitaría con un elemento integrador, que podría ser el Programa de Desarrollo Rural Integrado, que proyecta desarrollar la FAO. Este Programa tiene como objetivo el mejorar el ingreso y la distribución del ingreso, aumentar la integración social, mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales, mejorar los recursos rurales potenciales y la participación campesina, y por tanto, necesitará de una determinación muy precisa de los componentes jurídicos e institucionales que influyen el área agraria donde se pretende implementar un plan y del conjunto de relaciones que puedan existir entre los diversos factores.

ANEXO N° 14

ANTEPROYECTO PARA LA EJECUCION DE ACTIVIDADES DE DOCENCIA EN DERECHO AGRARIO

A continuación y teniendo en cuenta lo expuesto sobre el tema en el Capítulo V del presente Informe Final, el Grupo Regional se permite proponer las líneas generales para formulación de un proyecto para la ejecución de algunas acciones destinadas a la promoción y mejoramiento de la docencia en Derecho Agrario en la región:

A. Objetivos del Proyecto

1. Apoyar la instalación de un Programa de Post-Grado en Derecho Agrario en alguna Universidad de la región, o fortalecer alguno de los Programas existentes, para facilitar la especialización de los profesionales en esta rama del Derecho, y la formación de profesores e investigadores especializados, con un mejor conocimiento de la realidad del agro en la región.

2. Promover y apoyar la celebración de Seminarios o Cursos Cortos para la preparación o perfeccionamiento de los Profesores de Derecho Agrario en diferentes países de la región.

3. Promover y apoyar la celebración de Reuniones Nacionales de Profesores de Derecho Agrario en diferentes países de la región.

B. Metas del Proyecto

1. Durante una primera etapa, que no debiera ser superior a un año, podría realizar las siguientes acciones:

i. Efectuar el estudio a que se refiere la letra a) del Plan de Acción, para poder tener mayores antecedentes que permitan crear o fortalecer algún programa de estudio de post-grado en Derecho Agrario en América Latina.

ii. Efectuar un Seminario o Curso Corto para la preparación de perfeccionamiento de los Profesores de Derecho Agrario en un país de la región, seguida de su posterior evaluación y publicación de los materiales que se preparen al efecto.

iii. Efectuar dos Reuniones Nacionales de Profesores de Derecho Agrario en diferentes países de la región, seguida de su posterior evaluación y publicación de los diferentes trabajos, materiales y conclusiones.

iv. Efectuar el diseño del material de enseñanza, que preparará y publicará el Programa.

2. Durante la segunda etapa podría realizar las siguientes acciones:

i. Determinar la Universidad donde se creará y fortalecerá el Programa de Post-Grado en Derecho Agrario, establecer un Plan de Acción y proporcionarle la asistencia técnica que sea necesaria para la creación o mejoramiento del Programa de Post-Grado. Al mismo tiempo, se deberá procurar canalizar u obtener becas para distribuirlas entre los candidatos que sean seleccionados en la región. En definitiva, se espera que durante esta etapa la Universidad seleccionada, quede en condiciones de iniciar el Programa al año siguiente.

ii. Efectuar dos Seminarios o Cursos Cortos para la preparación o perfeccionamiento de Profesores de Derecho Agrario y dos Reuniones Nacionales de Profesores de Derecho Agrario en países diferentes.

iii. Especial importancia se deberá dar durante esta etapa a la preparación de material de enseñanza del Derecho Agrario, sea por los propios técnicos del Programa o por expertos, especialmente contratados, seguida de su posterior publicación y distribución.

3. Durante la Tercera Etapa debería estar en funcionamiento el Programa de Post-Grado en Derecho Agrario y podrían realizarse igualmente las otras acciones referidas en el punto anterior.

Al término del Proyecto se debería hacer una evaluación de lo realizado en el período. Por otra parte, el Programa de Post-Grado debería quedar en condiciones de continuar funcionando por sí mismo. Asimismo, sería conveniente efectuar algunas acciones de seguimiento de los diferentes especialistas preparados durante la vigencia del Proyecto.

C. Países participantes

En general son todos los países de la región; sin embargo, para la realización de cada actividad específica, ellos deberán ser determinados en cada caso, posteriormente por la FAO, de entre aquéllos que tengan mayor capacidad instalada, puedan aportar mayores recursos nacionales y, al mismo tiempo, manifiesten mayor interés por este tipo de acciones.

D. Organismos participantes al nivel de los países

Dada la naturaleza de este Proyecto, las actividades se deberán realizar en estrecha colaboración con alguna o varias universidades nacionales que demuestren mayor interés, capacidad instalada para este tipo de actividades y puedan aportar recursos nacionales. Asimismo, se deberá dar especial consideración a aquéllas que cuenten con institutos, centros o departamentos especializados en esta rama del Derecho.

E. Duración del Proyecto

La duración del Proyecto se calcula en alrededor de 4 años, debiéndose hacer lo posible para que iniciara labores durante el curso de 1976.

F. Financiamiento del Proyecto

Para el financiamiento de este Proyecto, FAO debiera procurar conseguir recursos de algunos organismos financieros internacionales, y al mismo tiempo, conseguir aportes especiales de los países.

Por otra parte, FAO debiera procurar financiar con cargo a sus propios recursos, la realización del estudio antes referido del Programa de Post-Grado, como asimismo, la etapa de formulación de este Proyecto.

ANEXO N° 15

ANTEPROYECTO PARA LA EJECUCION DE ACTIVIDADES DE CAPACITACION EN DERECHO AGRARIO

A continuación y teniendo presente lo expuesto sobre este tema en el Capítulo V del presente Informe Final, el Grupo Regional se permite proponer las líneas generales para la formulación de un proyecto para la ejecución de algunas acciones de capacitación en Derecho Agrario al nivel regional.

A. Objetivos del Proyecto

1. Contribuir al progreso del Derecho Agrario y en especial colaborar al mejoramiento del sistema jurídico rural, promoviendo, apoyando y permitiendo el intercambio de experiencias y el análisis sobre temas de especial y urgente interés para el desarrollo rural entre funcionarios, legisladores y profesionales, de alto nivel, de diversos países de la región.

2. Promover y apoyar la realización de esfuerzos nacionales destinados a mejorar la legislación agraria, lograr la mejor aplicación de las normas existentes y, en definitiva, aumentar el nivel de conocimiento de los funcionarios públicos del sector agrícola y jueces agrarios, en los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo rural.

3. Apoyar el desarrollo, perfeccionamiento y divulgación de métodos de capacitación que resulten especialmente adecuados para el Derecho Agrario.

4. Prestar a los países asistencia técnica en Derecho Agrario.

B. Metas del Proyecto

1. Durante la primera etapa, de alrededor de un año de duración, se podrían realizar las siguientes acciones:

i. Un Seminario de alto nivel, destinado a permitir el intercambio de experiencias y el análisis de los aspectos jurídicos e institucionales, sobre un tema de especial y urgente interés para el disarrollo rural determinado por FAO, entre funcionarios, legisladores o profesionales de los diversos países de la región.

ii. Dos Seminarios o cursos cortos nacionales destinados a la capacitación en Derecho Agrario, de funcionarios del sector público agrícola, que tengan responsabilidades de administración en la planificación, ejecución y aplicación de las políticas agrarias o de jueces agáarios.

iii. Dos Seminarios o cursos cortos nacionales destinados a la capacitación en Derecho Agrario, de funcionarios, profesionales o técnicos de campo, del sector público agrícola, con o sin preparación jurídica.

iv. Iniciar el análisis y cierta evaluación de los métodos de capacitación en uso actualmente, para conocer cuáles de ellos resultan más recomendables para utilizarlos en las actividades en Derecho Agrario.

2. Durante cada una de las etapas siguientes se debiera intentar realizar, a lo menos, un Seminario internacional de alto nivel, dos seminarios o cursos cortos nacionales dirigidos al personal directivo o jueces agrarios y dos seminarios o cursos cortos nacionales, dirigidos al personal de campo, en diversos países de la región.

Además, se debieran realizar acciones destinadas a la búsqueda y desarrollo de nuevos métodos de capacitación en Derecho Agrario y otorgar asistencia técnica a los países que lo soliciten.

C. Países participantes

El Proyecto estaría destinado a beneficiar a todos los países de la región. Sin embargo, respecto de los seminarios o cursos cortos nacionales, deberán ser realizados en determinados países que se determinarán posteriormente por la FAO, de entre aquéllos que puedan aportar recursos nacionales y, al mismo tiempo, manifiesten mayor interés por este tipo de acciones. Los resultados de estos seminarios o cursos deberán ser posteriormente publicados y difundidos para que sirvan de experiencia en otros países de la región.

D. Organismos participantes al nivel de los países

Este proyecto deberá trabajar en estrecha relación con los organismos nacionales de capacitación o con alguna de las entidades del sector público agrícola.

Lo anterior no impide que determinadas acciones puedan realizarse en estrecho contacto con las universidades locales, principalmente con aquéllas que cuentan con institutos, centros o departamentos especializados en Derecho Agrario.

E. Duración del Proyecto

La duración del Proyecto se estima en alrededor de 4 años, debiendo hacer lo posible para que inicie actividades durante el curso de 1976.

F. Financiamiento del Proyecto

Para el financiamiento del Proyecto, FAO debiera procurar conseguir recursos de algunos organismos financieros internacionales y, al mismo tiempo, conseguir aportes de los países, principalmente para las actividades de tipo nacional.

Por otra parte, FAO debiera procurar financiar con cargo a sus propios recursos las acciones de promoción del Programa y las labores relativas a la prestación de asistencia técnica.